

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PROCÉDURE CIVILE

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 26 Février 1896

PAR

FERNAND ROUX

ANCIEN SECRÉTAIRE DE LA CONFÉRENCE DES AVOCATS (93-94)

ANCIEN CHEF DU SECRÉTARIAT PARTICULIER

DU GARDE DES SCEAUX

SUBSTITUT DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE A LAVAL

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL G^{al} DES LOIS & DES ARRÊTS

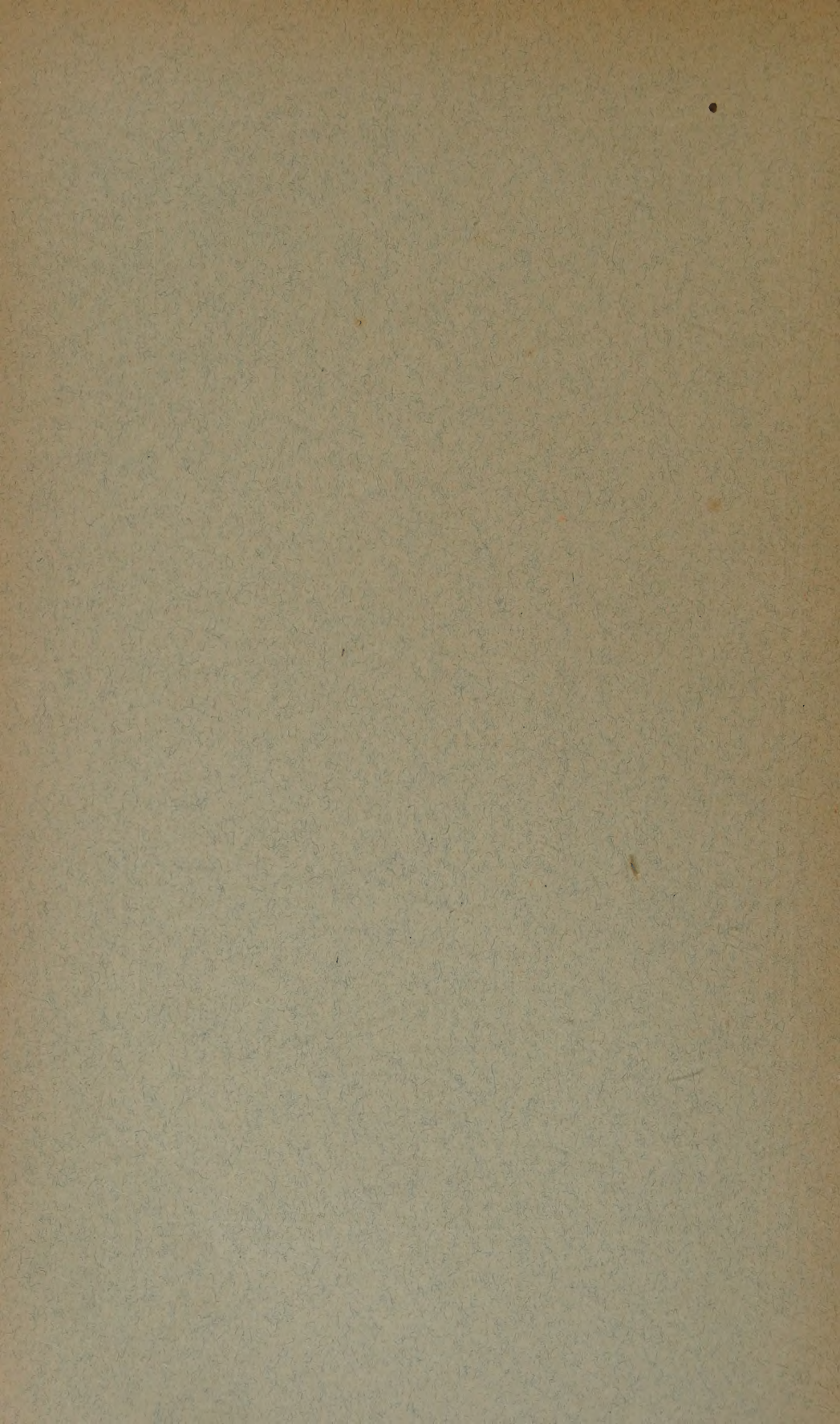
ET DU JOURNAL DU PALAIS

ANCIENNE M^{on} L. LAROSE ET FORCEL

22, RUE SOUFFLOT, 22

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1896



L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PROCÉDURE CIVILE

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 26 Février 1896

PAR

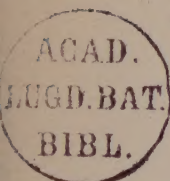
FERNAND ROUX

ANCIEN SECRÉTAIRE DE LA CONFÉRENCE DES AVOCATS (93-94)

ANCIEN CHEF DU SECRÉTARIAT PARTICULIER

DU GARDE DES SCEAUX

SUBSTITUT DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE A LAVAL



Président : M. GLASSON, Professeur ;

Suffragants { MM. CHENON } Agrégés.
JAY }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL G^{al} DES LOIS & DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

ANCIENNE M^{on} L. LAROSE ET FORCEL

22, RUE SOUFFLOT, 22

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1896

A MA MÈRE

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

ET SA RÉFORME

INTRODUCTION

Cette étude n'a pas la prétention d'épuiser tout ce qui a été dit, ni même toutes les questions de jurisprudence et de législation qui s'élèvent au sujet de l'assistance judiciaire.

Son domaine est à la fois moins étendu et plus général ; moins étendu en recherches juridiques et surtout de pratique, moins fouillé en solutions pour l'avenir ; plus général parce qu'il s'attache à la connaissance des principes et s'efforce de grouper autour d'eux les détails.

A une époque, dont l'honneur est peut-être de s'occuper des déshérités et des malheureux, non pas pour en faire une classe haineuse, mais pour assurer leurs droits, et soulager si possible leurs misères, c'est l'examen d'une solution sage, raisonnable, féconde, déjà

écrite dans nos lois, et si bien passée dans nos mœurs qu'on ne prend plus guère la peine d'y réfléchir. Quelques négateurs essayent bien parfois de contester ses effets, mais ils parviennent difficilement à attirer sur elle l'attention. Elle contient, cependant, un jeu de principes tel qu'il serait assurément curieux et profitable de le mieux connaître. L'observation pourrait en être d'un utile enseignement pour la discussion de ces problèmes sociaux toujours posés, jamais résolus.

L'infériorité de l'indigent sur son adversaire en justice est aussi ancienne qu'une constitution sérieuse de cette justice. Dès que celui qui était chargé de trancher le litige a cessé d'être un simple arbitre, statuant sans lois ou en dehors d'elles, pour devenir un juge, cette situation est apparue.

La complexité des lois s'ajoutant à celle des faits a nécessité de bonne heure l'aide pour le plaideur d'un défenseur rompu aux affaires et connaissant le droit. Dans quelques législations la nécessité de débours au début de l'instance est venue augmenter encore les dépenses à engager.

A Rome, c'est d'abord le patron qui secourt son client en justice ; le soin de sa popularité et l'ambition politique, donnent ensuite aux pauvres des défenseurs volontaires.

Ce n'est que plus tard qu'apparut un sentiment tout désintéressé. La charité chrétienne imposa aux avocats les défenses gratuites, comme aussi elle fit aux juges un devoir de ne percevoir aucuns honoraires pour les litiges concernant les indigents.

Les dispositions en ce sens du moyen-âge et surtout

du droit canonique ont la même origine. C'est au nom d'un devoir de conscience et de religion que l'on demande aux avocats et aux procureurs le désintéressement. Et il en sort à la longue, par la coutume, par les sanctions royales, le sentiment d'une sorte de devoir professionnel qui s'impose à tous ceux qui participent à l'œuvre de la justice.

La Révolution française apporta un autre principe.

Des inégalités de fait en justice pouvaient se comprendre dans une société où des différences de classes aboutissaient dans la législation à une inégalité de droits. Elles ne se comprenaient plus dès que tout était nivelé et que l'on proclamait l'égalité de chaque citoyen devant la loi.

A l'égalité de droit, on devait fatalement ajouter l'égalité de fait en justice, sinon la première formule risquait d'être vide de sens.

Et pour qu'il en soit ainsi, la Révolution eût recours à sa logique fiévreuse.

La justice sera gratuite pour tous, la défense libre.

Aucun débours ne rebutera le pauvre, aucun privilège, aucun monopole ne le gênera par ses exigences ou par ses routines.

Le résultat de tout cela est un très beau principe avec des conséquences détestables.

La gratuité de la justice, c'est la porte ouverte, sous garanties, aux attaques les plus injustes et les plus vexatoires. La liberté de la défense c'est l'abandon des pauvres aux hommes d'affaires besogneux, les moins scrupuleux et les moins expérimentés.

Une pareille licence faillit perdre à tout jamais le principe.

Avec la réorganisation judiciaire on ne songea plus à une égalité de fait pour les indigents à l'égard de leurs adversaires en justice. Il ne resta plus que des obligations imprécises, mises à la charge d'abord des avoués, ensuite des avocats lorsque leur ordre fut rétabli. On leur rappelait simplement et, c'était bien là sous la forme ancienne de devoir professionnel antérieur à la Révolution, une idée moderne qui apparaissait, que tout privilégié a des obligations plus étroites que celles des autres citoyens. Il doit rendre à la société un peu des avantages qu'elle lui confère.

Mais l'idée d'égalité de fait devait bientôt surgir à nouveau. La Révolution de 1848 la posa dans toute sa netteté.

Un principe nouveau s'y devait toutefois ajouter, le droit à l'assistance par l'Etat, ignoré presque entièrement de notre première Révolution et qui avait déjà fait son chemin à cette époque dans le monde moderne.

Une nation même en avait fait le principe essentiel de ses dispositions en matière d'assistance. La Belgique, en effet, en organisant le *pro Deo*, le présentait comme un droit pour l'indigent, tranché par de vrais juges et dont l'Etat prenait presque toute la charge et toute la responsabilité.

Le législateur de 1851 s'est, comme malgré lui, souvenu de la longue évolution de l'idée. La charité, le devoir professionnel, l'égalité de droits, vinrent se combiner avec ce principe nouveau mal défini encore du droit à l'assistance par l'Etat. Puis, mariant ces différentes

pensées, il s'est efforcé d'en faire une œuvre harmonique.

Il laisse une très grande initiative à ceux qui participent à l'administration de la justice (ils conféreront le bénéfice), et leur impose de lourdes charges. L'Etat d'ailleurs participe aux sacrifices nécessaires.

C'est ainsi que se combinent dans la loi et le devoir professionnel et la protection légitime que l'Etat doit aux nécessiteux.

Et cette œuvre complexe a donné d'excellents résultats. La vérité humaine est loin d'être simple.

Cependant, cette loi, faite pour les pauvres, les pauvres l'ont ignorée longtemps. Le mécanisme en est un peu compliqué et l'ignorance s'effraie de ce qu'elle ne comprend pas. Rien n'égale d'ailleurs, la méfiance du plaideur illettré et c'est difficilement qu'il arrive à croire au dévouement désintéressé.

Dans les premières années après le vote de la loi, 8,000 demandes, seulement, ont été adressées aux bureaux d'arrondissement et leur nombre n'a guère augmenté sous le second empire. Mais en 1880, elles atteignaient déjà un chiffre supérieur à 25,000 et en 1891 le nombre de 65,000 était dépassé.

Et chose remarquable, dans ces matières délicates, en dehors des reproches de retards, auxquels il est facile de remédier, aucune plainte ne s'élève contre les décisions du bureau.

La loi se développe, résistant au temps et à l'irritation violente de notre époque.

Elle vaut donc d'être examinée.

Elle le vaut à plus d'un titre, si comme nous l'avons

dit, elle a su entourer ces deux nouveaux principes de nos temps modernes ; égalité de droits, droit à l'intervention de l'Etat, de ces deux autres mots qui y apportent je ne sais quel mystérieux et fécond apaisement : charité et devoir.

Mesures prises pour la protection des indigents en justice jusqu'à l'époque moderne.

Dans les petites républiques de l'antiquité, il faut considérer deux sortes de personnes, les esclaves et les citoyens.

Pour les premiers il n'y a non-seulement aucune protection, mais il n'y a même aucun droit pour eux à la justice. La loi ignore leur personnalité et ne les connaît que comme la chose de leurs maîtres.

Pour les seconds des classes, des prérogatives différentes, mais chez tous le souci rigoureux du droit et comme conséquence son respect.

Ainsi que pour les assemblées du peuple qui se tiennent sur la place publique, c'est sur la place publique, toujours si mouvementée et si remplie, aux heures où les citoyens viennent s'informer des affaires de la cité, que se rend la justice. Un citoyen ou un juge professionnel, est chargé de terminer. Il statue connaissant les deux plaideurs; les limites étroites de la ville font qu'on ne peut demeurer étranger l'un à l'autre. La procédure suivie devant lui est orale et très simple. Le devoir qu'il remplit est gratuit; c'est une charge de sa qualité même de citoyen.

Ce n'est que lorsque l'Etat s'agrandit, lorsque les rapports sociaux deviennent plus nombreux et plus complexes, que les contestations juridiques se multi-

plient et se diversifient avec eux. L'emploi d'hommes compétents, de juriconsultes apparaît et s'impose ensuite.

Cette nécessité est tout d'abord comprise par les plaideurs.

Pour valoir en justice, le droit, même devant de simples citoyens, doit être clairement exposé, dégagé des circonstances de fait qui peuvent le dissimuler aux yeux du juge. La législation se développe et s'étend, son étude devient plus délicate et plus longue, tous les citoyens absorbés par leurs travaux habituels ne peuvent en posséder la parfaite connaissance ; les plaideurs auront recours à des professionnels, à des avocats.

Et c'est alors qu'apparaît l'inégalité de fait entre les citoyens pauvres et les citoyens riches, par la difficulté pour les uns et la facilité pour les autres, de s'assurer les soins et le dévouement des juriconsultes. On s'efforça de bonne heure d'obvier à cet obstacle imprévu à la bonne administration de la justice.

A Athènes, dès les temps les plus anciens, dix avocats étaient désignés tous les ans pour défendre les pauvres devant les tribunaux civils et criminels.

A Rome cette mesure se fit plus longtemps attendre, et cela tenait à l'état même de ses mœurs sociales.

Il semble cependant que l'assistance des indigents en justice eût dû préoccuper les premiers législateurs romains. Car si les législations anciennes n'exigent en général aucun débours pour ester en justice, il n'en est pas de même à Rome.

Sous les actions de la loi, en effet, la nécessité du *vadimonium*, les formalités du *sacramentum*, obligeaient

à l'avance de la somme pariée, restituée en cas de gain du procès, perdue à tout jamais en cas de perte.

Mais le pauvre se trouvait protégé par des mœurs qui, on peut le dire, avaient force de loi.

Les citoyens se rattachaient tous et par la force même des choses à un patricien riche dont ils étaient les clients. Or, précisément, c'était un des devoirs du patron de prendre en mains le procès d'un de ses clients (1). Il effectue donc, lui-même, la consignation préalable, comme par les jurisconsultes de sa famille, de sa caste ou de son parti politique, il pourvoit à sa défense.

Avec l'époque formulaire disparaît la nécessité de toute consignation préalable. Le prêteur ne met à la délivrance de la formule aucune condition pécuniaire. Et si, peu à peu, le patronat se dégage de ses devoirs, l'honneur patricien, l'ambition viennent au secours des indigents. Des avocats se présentent eux-mêmes pour la défense des pauvres. C'était un des moyens de se constituer un parti politique et une influence considérable sur les plébéiens toujours plus puissants dans une société qui se démocratisait.

Mais bientôt, avec l'empire, l'abandon des mœurs primitives, la ruine du patronat, la mort de la vie politique, l'indigent allait se trouver sans appui et sans défenseur; en même temps qu'une procédure nouvelle allait lui imposer des sacrifices pécuniaires qui augmentaient sa gêne.

Ce n'est qu'assez tard toutefois, sous Dioclétien, que

1. Denys d'Halicarnone II. 10. Cicéron *de Oratore* III. 33.

se place l'introduction et la réglementation des frais en justice (*sportulæ*). Cette réglementation se trouve dans le Code Théodosien et dans le Code Justinien (1).

Et à partir de cette époque on peut dire que l'indigent, qui, dans la complexité des textes, la multiplicité des solutions, était privé des défenseurs que les mœurs ne manquaient pas de lui fournir autrefois, par cette obligation pécuniaire nouvelle, se voit presque refuser l'accès de la Justice.

Le grand élan de pitié et de charité, dont le christianisme est le magnifique symbole, qui traversa tout-à-coup ces mœurs corrompues, aboutissant à d'injustifiables iniquités, essaya de porter remède à cet état de choses.

Aussi, peu après l'établissement des frais en justice, les mêmes empereurs s'attachèrent à réduire ces frais en faveur de certaines personnes et allèrent même jusqu'à se préoccuper de la défense des plaideurs nécessaires (2).

C'est ainsi que pour les affaires concernant les indigents, il était ordonné aux juges (qui n'étaient plus les simples citoyens d'autrefois rendant volontairement la justice, comme un devoir qui s'accomplit avec quelque honneur civique pour tout bénéfice, mais par des professionnels recevant en honoraires le prix de leurs

1. Code Théodorien. Titre : *De fructibus et citecem expensis*, lib. : IV. 48. — Code de Justinien titre : *De sportulis et sump-tibus in diversis judiciis faciendis*. 2 lib. : III.

4. D. Liv. XII, § 4, C. *de proximis scriniorum*, XII, 49, et D. 4, IV C. *de Castrensionis*, XII, 26, 4, *Unic.*, C.. *Quando imperator*; 4, 7, C. *de postulando*.

soins), de *gratislites exaudire*. De plus, le prêteur désignait au plaideur nécessaire un avocat, et dans un édit il lui disait même, allant au-devant de son désir : *Si non habebis advocatum ego dabo*. Si bien que le mal, né de l'affaiblissement des mœurs, qu'une exacte et jalouse conscience du droit eut été peut-être incapable de faire disparaître par la pitié, et la charité naissantes, fut en partie enrayé.

Les mêmes dispositions se rencontrent dans les premiers monuments de notre ancien droit.

On les trouve dans les capitulaires, d'abord, qui prescrivent aux juges et aux *missi dominici* de statuer sans délai et sans frais sur les causes des veuves et des orphelins.

Avec les débuts du régime féodal, tout comme à Rome dans l'épanouissement et la fermeté de ses mœurs primitives, de telles dispositions étaient inutiles.

Le juge naturel du pauvre était son seigneur. Ce dernier était en principe dispositaire absolu, justicier sans appel de son vassal, comme aussi il lui devait protection et aide. La justice n'allait pas sous son autorité sans une apparence de sollicitude affectueuse. C'était là l'idée directrice de ce régime, que la barbarie non encore adoucie rendait quelquefois si cruel.

Mais dans cette époque troublée, l'Eglise seule debout maintenait, dans la nuit noire du moyen-âge, les faibles lueurs péniblement conservées des civilisations greco-latines, et c'est par elle que les règles fixes de la défense des indigents en justice nous furent transmises.

Le clergé avait sa juridiction. Il maintint à ce sujet

les dispositions de la législation du Bas empire, et ces pratiques finirent par faire jaillir autour d'elles les initiatives individuelles, comme il convient à toute doctrine morale.

Deux documents peuvent être cités à ce sujet pour la législation ecclésiastique :

1° L'un est le Canon XI du concile de Latran qui interdit plus formellement que par le passé aux moines et aux réguliers de plaider devant les juges séculiers, excepté lorsqu'il s'agit des pauvres (*pro miserabilibus*).

2° L'autre, de quelques années postérieur, le Concile de Toulouse de 1229, et qui en est le complément recommande aux juges ecclésiastiques de donner des avocats aux indigents.

Le bien est contagieux comme le mal et des dispositions semblables se rencontrent dans les textes de notre droit coutumier. C'est ainsi qu'on les trouve dans la coutume de Pamiers, établie par Simon de Montfort dès 1212 ; dans celle du Maine et de l'Anjou, n° 73, dans la coutume de Beauvoisis, de Philippe Beaumanoir, chapitre 5, § 3, et enfin par le Livre de justice et de plet, qui malgré son anonymat et son absence de force législative n'en est pas moins un monument très précieux et très fidèle de notre ancien droit. Il dit qu'un avocat doit être donné à quiconque le réclame et particulièrement : • savoir, os femes, pauvres et os orfelines et osorfelins, ou os faibles genz ou à cels qui ne savent demender lor droiture. Et se aucun li dit qu'il ne poet avoir avoquaz por lepoer à son adversaire, il le conviendra donner, car il ne convient pas que le plus fort trète mal le plus fèble. • Enfin l'autorité cen-

trale essaya à son tour de reprendre ces dispositions éparses, de les généraliser et même de les codifier. Elle ne parvint pas à ce second résultat qui eût été le couronnement de son œuvre.

Mais à côté de l'élan vague et mal défini de charité, cet essai de codification nouvelle fait apparaître une idée bien nette, celle du devoir corporatif.

En novembre 1364, Charles V, dans son ordonnance « sur l'administration de la justice aux requêtes du palais » s'exprime ainsi : « Nous voulons et commandons estreictement que tous les avocats et procureurs fréquentans et qui fréquenteront le siège desdites requestes, soient au Conseil, pour Dieu, des pauvres et misérables personnes qui y plaident et y plaideront, et que, en ce, nos dites gens contraignent les dits avocats et procureurs, et que à telles et pour telles misérables personnes nos dites gens, quand les cas y escherront, facent, pour Dieu, leurs requestes et pièces et les aient diligemment et les délivrent brièvement. »

Le 30 août 1536 un édit de François I^{er} en décide de même sur le fait de la justice dans le duché de Bretagne, article 39.

La législation royale n'allait pas manquer d'aller plus loin. A imposer un devoir pénible ou coûteux au nom de principes si élevés soient-ils, on est mal venu à ne faire aucun sacrifice personnel.

La royauté prit donc des mesures, aux dépens de ses propres droits, qui avaient pour but d'assurer la défense des indigents en justice.

D'abord une dispense en date de novembre 1563, de Charles IX, pour les pauvres, les hôpitaux et les mala-

dreries, plaidant devant ces justices royales, de consigner certaines sommes avant d'engager l'instance.

Enfin, le 6 mars 1610, un arrêt du Conseil d'Henri IV, qui d'ailleurs ne fut jamais appliqué, décidait la création de procureurs et avocats pour les pauvres, mettant à la charge du Trésor les émoluments de ces défenseurs qui devenaient ainsi de véritables fonctionnaires.

Dans ces deux dispositions, dans la seconde surtout, apparaît l'idée de l'intervention de l'Etat en matière d'assistance des indigents en justice. Ce sont les seuls vestiges que nous en ayons jusqu'à la révolution.

Encore la conception de l'avocat des pauvres ne prit-elle en France aucune consistance.

C'était là cependant l'imitation d'une institution existant à Chambéry, dans les États Sardes, dès le commencement du XIV^e siècle, sans qu'on puisse donner une date précise à cette institution. On sait toutefois qu'Amédée VIII l'a réglementée en 1477 et qu'elle a été complétée par Marie-Jeanne-Baptiste, tutrice de Victor-Amédée en 1860.

L'assistance en justice était accordée dans ce système sur un placet adressé à l'avocat des pauvres, qui l'examinait, ainsi que le certificat d'indigence délivré par le syndic de la commune.

Il présentait cette demande au tribunal qui se prononçait sur l'admission au bénéfice.

Fonctionnaire, magistrat en quelque sorte, il avait, en outre, la surveillance des prisons et pouvait adresser des rapports sur leur état.

Mais cette œuvre, nous l'avons vue, n'a pas été établie en France et il ne le faut pas trop regretter, car si

elle honore le pays qui l'avait réalisée, elle a dû disparaître presque complètement des législations modernes.

Il n'y a donc eu en France, avant la révolution, aucune intervention de l'Etat ou du moins une intervention presque nulle de sa part, mais ce qui apparaît, c'est l'accomplissement d'un devoir professionnel qui a laissé de nombreux souvenirs et des traces touchantes.

C'est ainsi qu'on ne peut s'empêcher de rappeler l'institution qui a été créée alors et qui existe encore au barreau de Nîmes. Un avocat de cette ville, du nom de Louis Raoul, a légué à ses confrères une somme dont le revenu devait servir d'honoraires à un avocat qui aurait l'obligation de prendre en mains la défense des pauvres. Ce revenu est encore perçu à cette heure (1).

D'après certains auteurs, des institutions du même genre auraient été fondées par l'initiative privée dans tout le midi de la France (2).

Partout les hommes de loi auraient considéré comme un devoir de leur ordre, dès les temps les plus anciens de notre histoire, d'accorder gratuitement leur ministère aux indigents (3).

1. Il nous revient que cette fondation ne sert plus guère de nos jours qu'à augmenter les honoraires d'un grand avocat du Midi, lequel n'a peut-être pas d'assez nombreux loisirs pour se consacrer entièrement aux pauvres. C'est un abus. Et que la pensée du testateur doit être bien mieux atteinte, par cette formule : « Charité à la base, secours bienveillant au sommet ! » Il semble naturel que cette dotation revienne à un jeune avocat déjà apprécié de ses pairs, mais que la fortune n'a pas encore consacré.

2. *Commentariæ Autorici Solæ*, édit de Turin, 1825, p. 314.

3. V. Pallu de Lessert. *L'Assistance judiciaire*, Poitiers; 79.

De ce court exposé historique, il résulte pour l'ancien droit qu'en matière d'assistance du pauvre en justice, le moteur impulsif des réformes a été la charité, et les moyens de l'ordonner, le devoir corporatif des hommes de loi en France, l'intervention directe de l'Etat en Sardaigne.

L'œuvre du temps prend des racines profondes dans le génie même des races et des peuples et l'effort législatif tenté avec succès en 1851 a porté sur le point que lui indiquait la tradition française. Il a eu pour premier objectif de mettre dans la mesure où on pouvait l'exiger d'eux, à la charge de ceux qui participent à l'administration de la justice, la défense obligatoire des indigents.

Les mœurs et les législations ne se créent pas de toutes pièces, elles se superposent.

Conception de l'idée d'assistance judiciaire et sa réalisation dans les différentes législations modernes

Les anciens s'ils s'étaient préoccupés de la défense des pauvres en justice en avaient fait soit la charge du patronat comme dans l'ancienne Rome, soit celles des jurisconsultes qui concourent à l'administration de la justice comme à Athènes et, sous l'empire, dans le monde Romain.

Le moyen âge a vécu, sur ce point, de ces idées.

L'Etat n'intervient soit à Rome, soit dans l'ancienne France, que pour rappeler aux défenseurs et aux juges des devoirs que l'initiative de leurs collègues avait fait surgir, et au besoin pour les contraindre à accomplir ce qui n'avait été d'abord qu'un élan volontaire de leur générosité.

La Sardaigne, seule, avait donné à l'Etat un rôle plus important, presque prépondérant.

Le problème devait changer d'aspect avec la Révolution française.

En proclamant l'égalité des citoyens devant la loi, l'Assemblée constituante, si elle voulait faire de ce principe autre chose qu'une maxime virtuelle, devait effacer toute inégalité de fait qui mettrait l'un des deux

plaideurs dans une infériorité marquée à l'égard de son adversaire.

Le 4 août cette Assemblée déclare que « les hommes naissent et meurent libres et égaux en droit. »

Comme conséquence le 17 un projet de loi est élaboré par elle qui n'aboutit pas. Ce projet dispose : « que tout citoyen pourra faire plaider sa cause par un des avocats du Roi, et, à cet effet, d'année en année, à tour de rôle, l'un des avocats du Roi sera chargé de plaider la cause des pauvres. »

L'Assemblée constituante complétait sa pensée par le mirage de cette formule, que la veille même elle inscrivait dans nos lois nouvelles, et qui proclamait la gratuité de la justice.

Egalité des citoyens devant la loi, gratuité de la justice, défense assurée par les avocats du Roi, désignés à tour de rôle, introduisent les éléments nouveaux qui vont rendre plus pressant le problème de l'assistance et fournir les moyens de le résoudre. La passion égalitaire fait considérer l'assistance des indigents en justice, comme un droit ; et cette idée seule de droit, met immédiatement à la charge de l'Etat, le soin d'en assurer l'exercice.

Et à ceux qui ne croient pas à l'efficacité des principes édictés, qui sourient de leur vanité triomphante et verbeuse ; il suffirait de répondre, par la proclamation de ce droit traversant tout à coup le monde, comme un éclair dans un orage, pour disparaître aussitôt, puis, malgré tout irradiant dans les législations de l'Europe d'abord, dans celles du monde ensuite en effets tantôt

heureux, tantôt moins bons, s'imposant ainsi à toutes les législations par la simplicité fatale de sa formule.

Mais comme les idées se superposent sans se détruire, et que l'esprit humain, même dans ses innovations, recherche toujours l'exemple du passé, la vieille idée de charité et de devoir corporatif n'a pas complètement disparue, elle subsiste à côté et même parfois à l'exclusion du nouvel et impérieux besoin de justice, qui se transforme *en droit* pour le pauvre. Ou bien et suivant en cela le penchant de certaines races, en dehors de toute préoccupation égalitaire, comme la législation sarde faisant de l'Etat une sorte de Providence dispensataire absolu des bienfaits de toute sorte, les nations transforment le devoir corporatif d'autrefois en un devoir social, dont la seule charge incombe au pouvoir central.

Les mélanges, les générations réciproques de chacune de ces idées ont formé les systèmes législatifs modernes que l'on peut classer de la façon suivante :

1° Ceux dans lesquels l'idée de charité et de devoir corporatif l'a emporté ; soit des associations d'assistance sanctionnées ou non par la loi, aient assuré la défense du pauvre en justice, soit que sous certaines dispositions législatives l'initiative et le rôle principal en soit demeurée aux simples citoyens.

2° Ceux dans lesquels l'idée du droit pour le pauvre à l'assistance est dominante.

3° Ceux dans lesquels le devoir d'assistance est un devoir social, une charge de l'Etat.

4° Enfin ceux, et se sont les plus complexes et les

plus intéressants, comme renfermant un peu de la longue expérience des siècles, qui combinent de telle sorte ces différentes tendances que l'initiative individuelle, le devoir corporatif tout au moins conservent leur place dans une œuvre, où la charité est réglementée comme un droit et où le bénéficiaire profite de la bienveillante intervention de l'Etat.

Législations dans lesquelles l'idée de charité privée, ou de devoir corporatif est prédominante.

Une seule nation a jusqu'à ce jour laissé à la charité privée le soin de pourvoir aux dépenses des indigents en justice, le Portugal.

Dans ce pays, des associations particulières connues sous le nom de *misericordias* groupent nobles, bourgeois, artisans et ouvriers, dans un but d'assistance et surtout d'assistance devant les tribunaux. Ces sociétés, nées sans doute de la réaction contre la procédure inquisitoriale, avaient pour principal objectif de pourvoir aux défenses en matière pénale. Aujourd'hui leur domaine s'est étendu sans pouvoir satisfaire toutefois à tous les besoins.

L'Etat s'est occupé d'elles pour les surveiller et les aider.

Chaque *misericordia* est régie par une sorte de confrérie ou comité, dont les comptes sont ensuite vérifiés par les juges.

Enfin dans la plupart des villes où des associations de cette nature existent, un avocat des pauvres a été créé pour les aider dans leur œuvre.

Mais malgré cet appui et cette intervention de l'Etat, la charité privée a été reconnue insuffisante pour mener

a bien l'œuvre entreprise et un projet de loi sur l'assistance judiciaire est à l'étude au Portugal.

Le Brésil (1) toutefois s'est borné à perfectionner ce système. Les sociétés qui fonctionnent sous la surveillance d'un magistrat spécial, le *providor*, sont aidées par l'Etat, les officiers ministériels et les avocats.

Lorsque un indigent a fait la preuve de sa pauvreté devant le juge des fonds, il est dispensé de fournir caution, s'il est demandeur et, dans tous les cas, exempté en tout ou partie des frais de tous actes, ainsi que des honoraires dûs à ceux qui l'assistent.

Les sociétés n'ont alors qu'à rechercher les plaideurs indigents et les mettre à même d'obtenir le bénéfice de la loi en continuant dans l'instance à le diriger de ses conseils et peuvent suffire à cette tâche.

La seule chose qu'on en puisse dire c'est que la charité ainsi organisée, cesse d'être privée, il s'y adjoint un trop grand nombre de caractères.

Aussi bien la charité particulière est inefficace à une œuvre aussi considérable, comme l'est d'ailleurs la bien-faisance professionnelle.

Dans la Grande-Bretagne le caractère professionnel domine, sans être isolé toutefois, aidé au contraire par certains sacrifices de l'Etat.

Ce qui rend cette étude difficile, c'est qu'on ne trouve pas de texte à ce sujet. La coutume, la sagesse des mœurs rendent souvent inutiles en Angleterre, les dispositions législatives.

1. Décret n. 564, du 10 juillet 1850, art. 2. — Décret n. 5737, du 2 sept. 1874.

D'après Yvernès (1), l'assistance judiciaire ne serait nullement organisée dans ce pays. Et toutefois (2), au cours du même ouvrage, il en vient à exposer la façon dont l'indigent doit s'y prendre pour plaider *in forma pauperis* et obtenir ce que ce pays appelle d'un mot bien voisin du nôtre : *gratuitous judicial assistance*. (Assistance judiciaire gratuite.)

Le type parfait de ce système est celui qui se pratique devant la Chambre des lords.

L'indigent (celui qui atteste sous serment qu'il ne possède pas 5 livres sterlings), remet une requête au Tribunal. Cette requête doit être signée d'un avocat qui comparaît seul à la barre. Sur ses indications, le Tribunal prononce sans débat contradictoire. — C'est ainsi que l'indigent peut être autorisé à plaider sans frais. Qui ne voit que de l'avocat et de l'avocat seul dépend l'admission d'une requête qui ne doit et ne peut être examinée au fond que s'il la fait sienne par l'apposition de sa signature et s'il la défend spontanément.

Ce système est possible dans un pays où la tradition respectueuse des coutumes et des mœurs est dominante et où elle a fait de tout professionnel, un magistrat ayant conscience des devoirs de sa charge. Il montre même l'individualisme plein de noblesse de cette race qui confie à la bonne volonté d'un seul, des initiatives de cette nature.

Il suffit au demandeur indigent de trouver un avocat qui veuille lui venir en aide pour que sa requête soit

1. Yvernès. *Statistique internationale. L'administration de la justice en Europe*, p. 17,

2. *Ibidem*, n. 436.

presque assurée d'être admise, tandis que faute de ce secours volontaire les voies de l'assistance lui sont inexorablement fermées.

Des mœurs semblables à côté de leurs avantages ont des défauts inhérents à leur nature. La tradition peut fixer toute chose en sa place mais au risque aussi de l'immobiliser.

C'est ainsi que si le demandeur peut facilement plaider *informa pauperis* ce droit est et a été souvent dénié au défendeur parce que, dit-on, et il apparaît ici un respect des textes qui nous est inconnu, les statuts d'Henri III et d'Henri VIII qui s'occupent de ce bénéfice ne contiennent de dispositions favorables qu'en ce qui concerne le demandeur !

Les Etats-Unis se sont appropriés ce système, en le dépouillant, cependant, de ce que les habitudes séculières en avaient fait, mais en conservant l'obligation d'obtenir une attestation d'avocat que la cause à plaider est juste et soutenable. C'est le tribunal qui statue sur l'admission comme en Angleterre (1).

D'autres pays offrent encore des exemples d'institutions analogues, où toute l'initiative et toute la responsabilité de l'œuvre d'assistance est abandonnée aux avocats.

L'ancien code de procédure du canton de Vaud consacrait un système semblable (2). Il établissait qu'un membre du barreau serait juge du point de savoir si un

1. New-York. Code de procédure du 2 juin, 876, ch. 5, art. 3.

2. Code de procédure du canton de Vaud, chap. IV.

plaideur était digne d'être admis au bénéfice de l'assistance judiciaire.

La déclaration d'un membre du barreau était donc seule nécessaire et elle était suffisante pour permettre au pauvre de trouver un défenseur et pour lui rendre, par des faveurs pécuniaires, les tribunaux plus accessibles.

Ce système laisse absolument prépondérant le rôle du barreau.

C'est lui qui a la charge de s'imposer, à lui-même, un devoir que l'Etat sanctionnera à son tour par une dispense de droits.

Mais ce système, praticable dans un petit Etat, où chacun se connaît et où l'initiative individuelle a pour contrôle l'opinion de tous, a dû être abandonné par le canton de Vaud lui-même qui a modifié sur ce point sa législation de 1856 (1). Il est dangereux de trop augurer de la générosité et de la bonne volonté des hommes.

Ce sont cependant des dispositions analogues qui existent seules, ou à peu près, dans le canton de Genève. La liberté de procédure inscrite dans ses lois rend presque nuls les frais de justice. Trouver un avocat pour le défendre est donc pour l'indigent sinon l'unique préoccupation, du moins la préoccupation essentielle.

On pourrait encore citer d'autres législations où l'assistance est abandonnée en grande partie aux avocats.

Au Pérou, par exemple, huit avocats sont désignés, chaque année, dans la capitale, quatre en dehors à l'effet de plaider pour les indigents (2).

1. *Code procédure du canton de Vaud*, 1856, art. 344 à 351.

2. *Code de procédure civile*, Pérou, art. 179.

Le Chili (1) présente une organisation semblable. Un juge lettré, désigne chaque année, les procureurs récepteurs, avoués et avocats qui doivent occuper pour les indigents pendant l'année. En cas d'empêchement ils sont remplacés par leurs collègues désignés par le tribunal.

Dans ces deux pays, toutefois, le contrôle de l'Etat est rigoureux. Il est exercé par le tribunal. De plus un abandon des frais de justice par le Trésor vient compléter l'œuvre, et ne lui laisse qu'une apparence assez éloignée, de la bienfaisance volontaire des jurisconsultes et des avocats.

Assistance professionnelle, assistance privée sont dans le monde moderne insuffisantes à une œuvre réclamée au nom de l'égalité des citoyens devant la loi.

Un souffle d'égalité a passé sur le monde au risque de refroidir, au grand détriment des intéressés eux-mêmes, les sentiments de charité et de pitié, qui étaient d'abord venus à leur aide.

Que la charité privée soit aujourd'hui insuffisante, cela se passe de commentaire. Elle ne saurait être organisée de façon à se plier aux complexités des procédures et aux subtiles et délicates solutions du droit.

La charité professionnelle aidée de l'expérience et de l'Etat manque encore à ce but, si on ne vient pas à son secours par des moyens décisifs.

Lorsque le problème est posé, tel qu'il l'est par la Révolution, lorsqu'on parle au nom d'une égalité rigoureuse de droit, d'autres garanties que des vertus de confrérie ou de castes sont nécessaires.

1. *Loi sur l'organisation et les attributions des tribunaux*, oct. 78, Chili, art. 150.

Législations dans lesquelles le caractère de droit à l'assistance est dominant et le bénéfice accordé par les tribunaux.

La Révolution française avait fatalement changé l'aspect et le principe même de l'assistance judiciaire. D'un devoir de charité imposé à certains en raison de leurs fonctions elle avait fait un droit pour le bénéficiaire, droit d'autant plus incompressible qu'il était réclamé au nom de l'égalité des citoyens devant la loi, et qu'aucun sentiment n'est plus impérieux, ni plus susceptible que celui là.

La logique de la conscience populaire, et de l'esprit humain en devaient tirer une conséquence rigoureuse et adéquate au principe posé.

La plupart des législations modernes, en effet, allaient faire régler *ce droit*, comme tous les autres par les tribunaux ordinaires.

Ce système, en effet, qui consiste à faire décider souverainement par le juge du fond, si le bénéfice de l'assistance, doit ou ne doit pas être accordé, est certainement le plus étendu.

Le législateur de 1851 lorsqu'il se préoccupait de donner à la France l'organisation qui lui manquait à ce

sujet le trouvait établi dans trois pays voisins, la Belgique (1), la Hollande (2), l'Autriche (3) :

C'est ainsi que se marque l'originalité du génie de notre race, s'irritant, s'exaspérant dans sa passion de rationalisme égalitaire sans penser à le réaliser même partiellement sur certains points, tandis que d'autres nations à côté moins soucieuses d'idées abstraites, abandonnant ce qui n'est que passion de l'esprit, frappées de certaines infirmités sociales que la tempête par nous déchaînée a fait apparaître s'efforcent de les corriger.

Depuis un siècle elles vivent de nos victoires de l'esprit humain, tandis que nous n'en avons pas toujours profité ; comme si cette bataille spirituelle devait être entièrement résolue avant qu'il fut nécessaire de nous mettre à l'œuvre.

C'est bien en effet de nos propres idées que ces nations s'étaient emparées. Nous avons dit que la Révolution avait transformé le devoir d'assistance en un droit et logiquement elles soumettaient à l'examen des tribunaux ordinaires le soin d'accorder le bénéfice. Les juges ne statuaient pas seulement sur le fond du procès mais aussi sur l'assistance.

L'admission à l'assistance judiciaire devient ainsi un incident du procès, réglé en audience publique. Il risque par là même de créer en faveur de l'assisté et contre son adversaire une sorte de préjugé.

Sans doute pour l'appréciation de ce droit particulier, droit de plaider en justice gratuitement, il n'est pas

1. Arrêté Royal du 26 mai 1824, Belgique.

2. Arrêté du Roi de Hollande, 20 juin 1815.

3. *Code Autrichien* 1816.

nécessaire de prouver que le procès doit être gagné par celui qui l'invoque, mais tout au moins que des apparences d'équité, de bonne foi et de droit permettent de l'accueillir. Des juges qui ont déjà cette impression sur le procès, et qui le disent, sont bien près d'avoir rendu leur sentence, et alors que deviennent les garanties essentielles de justice à l'égard de celui qui plaide contre l'assisté.

Et nous serions peut-être autorisés à conclure sous autre examen que la Belgique, la Hollande, l'Autriche (1) en s'appropriant trop vite une idée trop absolue se sont exposées à faire fausse route, si après elle, la plus grande partie des peuples civilisés, et non des moindres ne s'étaient appropriés un système semblable, ou tout au moins très proche.

L'Allemagne à une époque récente vient d'établir chez elle ce système dans ce qu'il a de plus parfait, puisque c'est le tribunal même chargé d'apprécier le fond, qui sur une requête déposée au greffe — ou une déclaration dont il est dressé procès-verbal, au même lieu, statue, avec ou sans débat oral à son choix. (2).

Plus loin encore, la Russie, dans son Code de procédure civile (3), organise un système analogue, confiant

1. L'Autriche, contrairement à ce qui existe dans les deux autres législations, ne laisse pas au juge l'appréciation de l'indigence ; elle fixe elle-même la fortune au-delà de laquelle l'indigence ne peut être accordée.

2. *Code de procédure pour l'empire d'Allemagne* du 30 janvier 77, liv. : 1 sect. 2. titre 7. (De l'assistance judiciaire. Armeurecht.)

3. *Code de procédure* du 20 novembre 1864, révisé et complété en 1876 et 1879. Liv. 2, titre IV, chap. 8.

au juge du district le soin d'apprécier si l'indigent a un juste motif d'action.

A ces peuples doivent s'en ajouter de moindres, tels que la Bosnie, l'Herzégovine (1), (la Bulgarie), où le tribunal prononce l'admission ; enfin, à l'autre bout de l'Europe, l'Espagne (2), réduisant le bénéfice de plaider en la forme réservée aux indigents à un incident ordinaire de la procédure, et à sa suite, dans les nations nouvelles de l'Amérique du Sud, la République de Costa-Rica, l'Uruguay, le Vénézuéla.

C'est aussi vers ce système que la Suisse, malgré la diversité de ses dispositions en cette matière, incline en ce moment (3), et le canton de Vaud lui-même qui a connu une autre législation (4).

1. Code de procédure civile pour la Bosnie et l'Herzegovine, 2^e partie, chap. 8. Armeurecht, § 231 à 236.

2. Code de procédure civile du 3 février 1881, liv. 1, sect. 2.

3. Loi sur la procédure devant le tribunal fédéral. Recueil fédéral officiel, t. 2, p. 67. — Berne. Code de procédure, 1847, 1^{re} division, titre 2, art. 56 à 59.

4. Code de procédure. Canton de Vaud. 25 novembre 1869. Art. 79 à 83.

Législations dans lesquelles l'assistance judiciaire est un devoir social dont la charge et l'accomplissement incombent à l'Etat.

Au nombre de ces législations, on doit en placer une que les auteurs de la loi de 1851 connaissaient et qui a déjà été indiquée. C'est l'institution de l'avocat des pauvres en Sardaigne.

Dès le XV^e siècle (5), nous le savons, Amédée VIII avait créé une magistrature particulière sous le nom de avocat des pauvres, dont les attributions ont été peu à peu près précisées.

L'avocat des pauvres était payé par l'Etat et c'était un fonctionnaire véritable. Il donnait son avis sur le bien fondé de la requête d'assistance et jouait un rôle assez semblable à celui de l'avocat anglais ou américain. C'est donc à lui qu'incombait l'initiative pour l'admission au bénéfice. Le Tribunal statuait ensuite sur ces conclusions définitivement. Le même avocat soutenait à l'audience la prétention de l'indigent.

Système curieux, émanation de la bienveillance paternelle du monarque qui institue lui-même un magistrat à l'effet d'assurer en justice la défense des indigents. L'Etat y a donc l'initiative et le rôle principal

5. Statuts de 1477.

dans l'admission au bénéfice. Le tribunal conserve, toutefois, comme dans le système précédent, le pouvoir de décision souveraine.

Cette institution s'est heurtée à de nombreux inconvénients pratiques, résultant des difficultés financières auxquelles elle donne lieu. C'est ainsi qu'en Sardaigne les petits tribunaux où les affaires étaient peu nombreuses en étaient dépourvues et leurs pauvres privés de secours.

Il naît de là, et un tel résultat est fatal, une inégalité choquante lorsque l'assistance apparaît avec la Révolution, comme un droit, tolérable seulement lorsqu'elle est un don gracieux venant d'un monarque omnipotent.

Aussi n'a-t-elle guère résisté à ce siècle.

Un exemple s'en rencontre encore dans l'île de Malte ou devant *les cours supérieurs* existe un avocat des pauvres présentant aux juges la requête de l'indigent, et rendant leur examen inutile lorsqu'il donne lui-même un avis favorable.

Les tribunaux inférieurs apprécient directement et les indigents doivent se passer du secours et des lumières des avocats spéciaux qui ont devant les hautes juridictions la charge de leurs intérêts.

C'est on le voit un système mixte entre celui des Etats Sardes et celui des nations chez lesquelles l'assistance est accordée par les Tribunaux.

Une magistrature spéciale chargée de se prononcer d'abord sur l'admissibilité d'un bénéfice et occupant pour son obtention est d'un système bien proche d'une assistance, émanation directe de l'Etat et conférée par lui.

Peu de peuples se sont décidés à faire de l'Etat une

sorte de providence réparatrice à laquelle les indigents pourraient s'adresser, soit pour qu'il prenne à ses risques la charge de leurs procès en justice, soit tout au moins qu'il l'organisent sous sa responsabilité.

Nous rencontrons un groupe de nations dont les systèmes impliquent cette idée en la réalisant plus ou moins entièrement; ce sont :

La principauté de Monaco (1) où le prince accorde la requête lui-même sur requête transmise par l'avocat général ;

Le Tessin, où le conseil d'Etat accorde ce même bénéfice ;

Le Danemark, où le ministre de la justice prend une décision semblable ;

La Suède, où le préfet accorde le droit de plaider gratuitement et dont la décision est complétée par la désignation faite par le Tribunal, d'un avocat qui occupera gratuitement pour l'indigent.

Enfin la Norwège (2) dont la législation est peut-être le type le plus parfait de ce système. C'est par l'autorité administrative, en effet, qu'est accordée l'assistance judiciaire, soit le *beneficium processus gratuiti*, droit de plaider sans frais avec ou sans avocat gratuit, soit le *beneficium paupertatis*, ou concession d'exemption de frais et désignation par le préfet d'un avocat dont les honoraires seront payés par le Trésor.

Les autres nations ne prennent généralement pas à la charge de l'Etat les frais de plaidoirie. Elles imposent aux

1. Ord. du 10 mai 1815.

2. Loi du 13 sept. 1830, § 201.

avocats une obligation professionnelle, complément du devoir que l'Etat assume. On peut donc dire que sauf en Norwège, l'Etat ne prend pas, n'assume pas toute la charge de l'assistance, mais dans tous ces pays il en prend la responsabilité, en assurant partout la défense par des obligations qu'il saura imposer aux avocats. C'est lui et lui seul auquel l'indigent devra s'adresser.

Mélange des divers systèmes indiqués. — Législation italienne. — Législation française.

Le groupement des diverses nations suivant l'idée maîtresse qui les a guidé, risquerait de faire croire à des différences trop profondes entre elles.

La vérité c'est qu'à côté de la pensée directrice des dispositions secondaires sont venues la corriger et apporter des éléments nouveaux qui ont atténué les dissemblances profondes.

C'est ainsi que dans les systèmes où l'individualisme domine, où l'initiative du bénéfice appartient à des particuliers ou à des professionnels, comme en Portugal, en Angleterre ou en Amérique, l'Etat participe aussi à cette œuvre, y ajoute son obole par l'abandon des droits qu'il percevait en justice.

Dans les législations où l'admission à l'assistance est réglée par des tribunaux comme un droit, apparaissent aussi d'autres idées.

L'Etat d'abord renonçant aux droits qu'il pourrait percevoir, les avocats et hommes de loi ensuite, obligés par la loi à occuper gratuitement, en font un système assez complexe, semblable sur un grand nombre de points à notre législation.

Enfin l'Etat intervenant comme dispensateur du bénéfice, presque nulle part n'accepte, à lui seul, une aussi lourde responsabilité et dans sa tâche s'assure le concours des avocats.

Mais chacun de ces systèmes a son idée directrice, dominante, qui lui donne son aspect propre, et en fait une conception sociale simple et nette.

La législation italienne (1), et la législation française (2), font au contraire du mélange de ces différentes tendances leur but, elles prennent pour règle l'ecclésiastisme.

Ces lois ne découragent pas l'initiative individuelle, précisément parce qu'il s'agit d'assistance, et que la bienfaisance anonyme n'est déjà plus de la bienfaisance, elles laissent à ceux qui ont le soin de concourir à la justice, le soin et l'honneur de ne laisser personne dans l'impossibilité d'agir. Elles hésitent à prononcer le mot de droit, de peur d'en faire un titre qui deviendrait oppressif. Enfin, si elles font intervenir l'Etat, c'est pour qu'il prête son concours à la réalisation de l'œuvre commune, c'est pour qu'il n'y mette pas obstacle, tout au moins, par la perception des droits habituels, et fasse même dans certains cas des avances qui sont nécessaires à la marche du procès.

Des commissions où l'Etat, les avocats, les magistrats seront représentés, décideront des cas où ce bénéfice sera accordé. La bienfaisance sera consentie ainsi par tous ceux qui y doivent contribuer.

1. Décret du 6 décembre 1865, art. 10 et 9. Loi du 19 juillet 1880. N. 5536, série 2.

2. Loi du 22 janvier 1851.

Ces commissions statueront, non pas suivant la rigueur des textes, mais en jury professionnel, suivant l'expérience et l'équité, en juges qui ont la libre appréciation des faits, et dont la mission est d'être bienveillants.

Et peut-être une telle conception renferme-t-elle la vérité en matière d'assistance ?

L'assistance, pas même l'assistance judiciaire, n'est un droit ; elle est un devoir. Or, un devoir est ordinairement efficace de deux façons, dans celui qui en bénéficie, dans celui qui l'accomplit. Un devoir imposé n'aurait plus cette double conséquence, il ne porterait de fruit que pour l'obligé.

L'exemple donné par l'Etat d'abandons volontaires rehaussera enfin le prestige de l'œuvre et pourra augmenter ainsi la portée de sa signification morale.

Mais ce devoir est difficile à accomplir, périlleux même, puisqu'il met en présence les intérêts toujours respectables du pauvre, avec ceux d'un adversaire plus puissant qui par un privilège très grand pourrait à son tour se trouver menacer dans sa tranquillité et dans ses droits.

Notre système législatif, ainsi que celui de l'Italie, se préoccupe de tout cela. On pourrait le définir : un concours de volontés pour une œuvre morale et sociale.

Il faut permettre à ces volontés de s'exercer, les y amener même s'il est nécessaire, ne pas en tout cas contrarier son effort, en en limitant toutefois le domaine, et l'éclairer ou le guider pour ne pas lui laisser compromettre soit la justice, soit les intérêts de l'Etat.

Un tel ensemble législatif est forcément complexe. Sa

réalisation en est très délicate. Il n'est pas parfait dès sa naissance, mais plutôt le fruit de l'expérience et ne peut devenir une œuvre définitive qu'à l'aide de perfectionnements successifs.

Nous allons analyser les efforts faits en ce sens par la loi de 1851 et à sa suite par une jurisprudence peut-être un peu novatrice, nous les contrôlerons par les résultats de l'Italie qui a marché plus tard dans cette voie, profitant de notre expérience, et nous indiquerons ensuite quels progrès il nous reste à réaliser.

Historique de la loi du 22 janvier 1851

La Révolution avait résolu le problème de l'assistance judiciaire, posé par elle, avec la rigueur d'un droit, à l'aide des trois formules suivantes ; l'égalité des citoyens devant la loi, la gratuité de la justice, un défenseur donné par l'Etat à l'indigent et rétribué par lui.

Elle n'eût pas le temps de réaliser ce programme et de l'éprouver par les faits. Elle avait semé largement l'idée, qui paraissait complètement balayée, chassée par cette tourmente effroyable, et cependant cette idée allait bientôt germer, apparaître de tous côtés dans notre législation et dans celles des nations voisines.

La gratuité de la justice, la pensée de pourvoir le pauvre d'un avocat, demeurèrent à l'état de projet, tandis que certaines destructions pratiquées dans l'ordre judiciaire allaient momentanément priver l'indigent du concours gratuit et fait de charité professionnelle dont il profitait autrefois.

Lorsqu'un régime a vécu d'abus, il semble à ceux qui l'ont supporté impatiemment et qui en ont enfin changé, que toute institution doit être non seulement modifiée, mais même supprimée comme étant infestée.

C'est ainsi que l'ordre des avocats, n'échappa pas à

ce besoin instinctif de détruire, propre aux révolutions, et cela au grand détriment de la justice (1).

Mais comme des mandataires, dépositaires de la procédure écrite, ont paru, tout au moins nécessaires, peu de temps après cette suppression, les avoués sont institués par les décrets des 15, 16, 17, 18 décembre 1790, ils se composent en fait des anciens avocats.

Ils disparaissent eux aussi, enfin, dans une liberté absolue de la défense proclamée par le décret du 3 brumaire de l'an II. Les pauvres n'eurent pas à se louer de ce régime nouveau. Ils furent exploités par les agents d'affaires, appelés alors, par euphémisme sans doute, dans la langue du législateur, des hommes de loi. Ceux-là mêmes pour lesquels cette liberté fut établie furent les premiers à s'en plaindre. L'homme qui par son esprit devait le moins comprendre et les jurisconsultes et, les avocats, Napoléon, fut celui à qui il fut donné de les rétablir. Il ne manqua pas de mettre à leur charge des obligations à l'égard des indigents.

Les avoués furent les premiers réinstitués par le décret du 27 ventôse de l'an VIII. L'arrêté du 9 frimaire de l'an IX qui organisait les chambres de discipline de ces officiers ministériels leur imposait certains devoirs professionnels à l'égard des nécessiteux.

« Les attributions de cette chambre, disait cet arrêté, seront :

... 5° de former dans son sein un bureau de consultations gratuites pour les citoyens indigents dont la chambre distribue les affaires aux divers avoués pour les suivre, quand il y a lieu. »

1. Décret du 24 août et 2 septembre 1890.

Art. 7 : « Outre les fonctions spéciales attribuées à quelques membres, et celles communes à tous dans la délibération, chacun des membres est sous délégué...
2° pour l'examen et la consultation des affaires des indigents, qui lui sont aussi réparties par le président de la chambre à laquelle il les renvoie, avec son avis, pour, s'il y a lieu de les suivre, être par le président distribuées aux divers avoués. »

Et lorsque faisant taire ses appréhensions le premier consul devenu empereur rétablissait l'ordre des avocats et ses privilèges, il ne manquait de lui tracer et de lui imposer l'obligation de son concours à l'œuvre d'assistance.

Décret du 14 décembre 1810.

Art. 24. « Le conseil de discipline pourvoit à la défense des indigents par l'établissement d'un bureau de consultation gratuite, qui tiendra une fois par semaine. Les causes que ce bureau trouvera justes seront par lui envoyées avec son avis au conseil de discipline, qui les distribuera aux avocats à tour de rôle — voulons que le barreau apporte la plus grande attention à ces consultations afin qu'elle ne servent point à vexer les tiers... (Obligation des avocats stagiaires de se rendre aux bureaux de consultations — surveillance et au besoin intervention du Procureur de la République).

Art. 41. « Si, en matière civile, une partie ne trouvait point de défenseur, le tribunal lui désignera d'office un avocat. »

Art. 42. « L'avocat nommé d'office pour défendre un accusé, ne pourra refuser son ministère, sans faire approuver ses motifs d'excuse ou d'empêchement. »

Si l'ordonnance du 20 novembre 1822, relative aux avocats, ne renferme sur ce point aucune déposition, elle ne contient rien qui y soit contraire et n'abroge pas la précédente.

Et l'on peut dire que pour les avoués et pour les avocats le devoir professionnel d'assistance, antérieur pour eux d'ailleurs, à la Révolution qui les avait supprimés, apparaissait avec un caractère d'obligation et de codification précise qu'il n'avait jamais eu.

Les uns et les autres tinrent à honneur de le bien remplir.

Les bureaux de consultations fonctionnèrent régulièrement. Le conseil de discipline de l'ordre des avocats répondit, il est vrai, en date du 21 novembre 1822, au procureur général, qui lui adressait des pièces avec invitation de donner une consultation gratuite et de faire *les avances des procédures* ; qu'il était disposé à faire délibérer la consultation, mais que les pièces seraient renvoyées, attendu que l'ordre n'est pas dans l'usage de faire des avances de fonds pour les procès. Mais ce même ordre ne manqua jamais, tout au moins, aux consultations qu'on lui demandait. Quant aux avoués, peut-être parce que plus humbles, l'action du ministère public avait plus de prise sur eux, ou que plus près de l'infortune ils ne pouvaient se dérober au devoir de la soulager, ils soutinrent à leurs frais, un grand nombre de procès.

C'est ainsi qu'ils exécutèrent l'article 18 de l'arrêté du 13 Frimaire de l'an IX ainsi conçu : ... « Ces fonds qui se trouvent dans la bourse commune (de l'ordre), au-delà des dépenses annuelles sont réservés et employés

par la Chambre, *pour le besoin des pauvres*, qu'elle eroit avoir le plus de droits à la bienveillance des avoués ».

Le projet de loi proposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement constate que du 1^{er} janvier 1844, au 31 décembre 1848, la chambre des avoués de Paris, avaient poursuivi, *à ses frais*, 745 procès intentés par les indigents.

Précieux exemple de ce que peut l'initiative corporative en ces matières ! Nous verrons comment la loi du 22 janvier 1851 allait amener avocats et avoués, à restreindre leur participation à l'œuvre d'assistance aux obligations à eux imposées.

Il nous reste à dire avant d'arriver à l'étude de cette loi, ce que, depuis la Révolution, jusqu'à cette époque, l'Etat avait fait, lui-même, en faveur des indigents et la voie que ces réformes avaient tracée.

Dans certaines actions qui avaient paru plus intéressantes au législateur, l'Etat, par des textes encore en vigueur, avait fait l'abandon à l'indigent des droits perçus, à l'ordinaire, sur les actes de procédure.

Ces cas particuliers sont les suivants. Il nous suffira pour les indiquer de citer presque sans commentaire, les termes mêmes des dispositions législatives qui les ont établies.

1^o (Décret du 18 juin 1811, sur les frais de justice criminelles).

Les articles 117 et 118 de ce décret règlent la poursuite d'interdiction d'office ; les articles 119 et 120, disposent à ce sujet :

Art. 119. « Si l'interdit est solvable, les frais de l'in-

terdiction seront à sa charge, et le recouvrement en sera poursuivi, avec privilège, et préférence sur ses biens, et, en cas d'insuffisance sur ceux de ses père, mère, époux ou épouse. »

Art. 120. « Si l'interdit et les parents désignés dans l'article précédent sont *dans un état d'indigence* dûment constatée par certificat du maire, visé et approuvé par le sous-préfet et par le préfet, il ne sera passé en taxe que le salaire des huissiers et l'indemnité due aux témoins non parents ni alliés de l'interdit. »

Les articles 121 et 122 du ce même décret, déclarent que ces mesures seront appliquées dans tous les cas de poursuite d'office du ministère public prévus par le Code civil.

Il en est ainsi : 1° dans les cas prévus par les articles 50, 53 et 81 du Code civil, cités par le décret de 1811. Il s'agit des poursuites intentées contre les officiers de l'état civil, en raison de la mauvaise tenue de leurs registres, ou à cause de l'omission des prescriptions relatives aux inhumations à la suite de mort violente. Délits frappés d'une légère amende qu'il importe de ne pas rendre trop lourde, en l'augmentant de frais de justice.

2° Dans les applications des articles 184, 191, 192 du Code civil, également visés par le décret de 1811, permettant au ministère public d'agir d'office dans les cas où il edicte des nullités d'ordre public des mariages.

3° Lorsque l'initiative des rectifications des actes de l'état civil est permise au ministère public par l'avis du Conseil d'Etat du 17 brumaire de l'an XI; ainsi que dans tous les cas prévus par le Code civil.

Ces dernières dispositions ont été prises pour ne pas obliger ceux dans l'intérêt desquels de pareilles actions sont engagées à supporter des frais considérables.

La loi de finances du 25 mars 1817 est venue ajouter à ces exemptions nombreuses, l'abandon de droits suivant.

Article 75. « Seront visés sur timbre et enregistrés *gratis*, les actes de procédure et les jugements à la requête du ministère public ayant pour effet : 1^o de réparer les omissions et faire les rectifications, sur les registres de l'état civil, d'actes qui intéressent les individus notoirement indigents, etc. »

Il est une remarque à faire sur tous ces cas, c'est que l'idée d'assistance à l'égard des indigents est toujours ici l'accessoire d'une autre idée d'ordre public. Il est essentiel à la société que l'état civil de chaque citoyen soit exactement connu ; dans ce but, le ministère public ne devra être gêné dans sa marche par aucune préoccupation de faire supporter des frais parfois considérables aux intéressés. La sollicitude à l'égard de l'indigent n'est ici que très accessoire.

Voici enfin, en matière civile, un autre cas où une pensée d'aide véritable et de protection secourable anime seule le législateur.

C'est la loi du 3 juillet 1846. Art. 8. A partir du 1^{er} janvier 1847, les extraits des registres de l'état-civil, *les délibérations des conseils de famille, les actes de procédure, les jugements et arrêts dont la production sera nécessaire pour la célébration du mariage des personnes indigentes et pour la légitimation de leurs enfants, seront visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y*

aura lieu lieu à l'enregistrement. Il ne sera perçu aucun droit de greffe au profit du trésor sur les copies ou expéditions qui en seraient passibles. L'indigence, sera constatée, etc. (1). •

Telles sont les dépositions éparses dans notre droit civil avant 1851.

Mais si une telle sollicitude est venue tard en matière civile, et pour des objets d'ordre public et si dignes de l'intérêt du législateur, elle a apparu de meilleure heure en matière criminelle. Ici en effet à ne pas s'attacher à rendre tous les degrés de la justice accessible à tous on risque de porter atteinte non seulement aux droits les plus sacrés de la personne et à son honneur, mais aussi, de troubler l'Etat par les erreurs pénales dont le retentissement est toujours douloureux.

Aussi lorsque les rédacteurs de notre Code d'instruction criminelle vinrent à édicter une amende à consigner au moment de tout pourvoi en cassation ils pensèrent qu'ils ne devaient à aucun prix enlever cette suprême garantie aux moins fortunés. L'article 420 de ce Code dit, en effet :

• Sont dispensés de l'amende : — 1° Les condamnés en matière criminelle ; — 2° Les agents publics pour affaires qui concernent l'administration ou les domaines, ou revenus de l'Etat. — A l'égard de toutes autres personnes, l'amende sera encourue par celles qui succomberont dans leurs recours. Seront néanmoins dispensées de la consigner celles qui joindront à leur demande en cassation : — 1° un extrait du rôle des contributions,

1. Cette loi a été complétée et abrogée par la loi du 10 décembre 1850.

constatant qu'elles payent moins de six francs, ou un certificat du percepteur de leur commune, portant qu'elles ne sont point imposées. — 2° Un certificat d'indigence à elles délivrées par le maire de la commune de leur domicile, ou par son adjoint, visé par le sous-préfet et par préfet de leur département. •

Une disposition analogue se rencontre dans le décret du 18 juin 1811.

L'article 160 de ce texte décide « que la partie civile, qui n'aura pas justifiée de son indigence, en sera tenue avant toutes les poursuites, de déposer au greffe, ou entre les mains du receveur de l'enregistrement, la somme présumée nécessaire pour les frais de procédure. »

En sera donc dispensée toute partie civile qui aura justifié de son indigence. Cette justification devra avoir lieu aux termes de l'article 159 conformément aux dispositions de l'article 420 du Code d'instruction criminelle rapportées plus haut (1).

Le code d'instruction criminelle ajoute encore quelques dispositions semblables qu'il convient de mentionner :

L'article 294, d'abord, oblige le président des assises à interroger tout prévenu devant cette juridiction et à lui désigner un défenseur s'il n'en a déjà un ; l'article 321 laisse au procureur général la faculté de faire citer

1. Il faut ajouter pour être complet la disposition de l'article 159 du décret du 18 juin 1811 qui accorde à la partie civile indigente une autre faveur. Voici le texte de cet article. « Toutes les fois qu'il y aura partie civile en cause, et qu'elle n'aura pas justifiée de son indigence dans la forme prescrite par l'article 420 du Code d'instruction criminelle, les exécutoires pour les frais d'instruction, d'expédition et signification des jugements, pourront être décernés directement contre elle.

les témoins qui lui seront indiqués par l'accusé indigent, s'il le croit utile à la manifestation de la vérité.

C'est là tout ce que nous avons en 1850, soit pour assurer en justice la défense des indigents, soit pour leur rendre plus facile l'accès des tribunaux pour y faire reconnaître leurs droits.

Mais déjà une méthode générale semble sortir de ces dispositions diverses.

De la part des avoués, des avocats, de ceux qui ont la mission de défendre les indigents en justice, les plus grands sacrifices possibles et d'autre part l'abandon des droits ordinairement perçus par l'Etat, tel est le moyen qui apparaît pour la réalisation de l'œuvre à accomplir. C'est bien là le procédé pratique qu'emploiera le législateur de 1851.

La Révolution de 1848, en faisant surgir les questions ouvrières et en posant dans toute son ampleur le problème de l'égalité et celui de l'assistance, allait mettre la question qui nous occupe au nombre de celles qu'elle se proposait de résoudre immédiatement.

Le 3 février 1848, un jurisconsulte éminent, M. Vivien, lisait à l'Académie des sciences morales et politiques un rapport sur une étude de M. du Beux, relative à l'institution des avocats des pauvres (1) ; et proclamait devant cette assemblée si considérable que l'assistance judiciaire était dûe à l'indigent, parce que la justice est une dette d'Etat qui devait être supportée par lui.

Cependant, ce n'était pas vers l'institution de l'avocat

1. *Moniteur universel*, 11 et 12 février 1848, p. 357 et 365.

des pauvres, vers l'imitation de la nation sarde que notre législateur allait se diriger, comme paraîtrait l'indiquer le principe posé par M. Vivien.

En dehors des raisons de principe qui peuvent suffisamment et péremptoirement expliquer en l'espèce le choix qu'il a fait du système qui nous régit ; la simple observation du jeu des institutions parlementaires suffirait à l'expliquer.

Il est en effet à remarquer que les assemblées, par la difficulté même où elles se trouvent à prendre des décisions définitives, les retards obligés de ces grands corps, sont peu disposées, et rarement procèdent par mesure d'ensemble.

Si une question plus aigüe vient à surgir et demande une solution immédiate, loin de la rattacher à un principe, dont la discussion retarderait forcément la marche, on la tranche séparément, et pour cela, on se sert uniquement des moyens que présentent les lois déjà en vigueur.

La Révolution de 1848, si elle n'était pas une révolution ouvrière, dut bientôt se préoccuper du sort d'une classe qui devenait un danger pour elle. La réforme de notre Code sur le point qui nous occupe devenait urgente à régler en ce qui les concernait.

De cette pensée est née la proposition de MM. Peupin, Woloski et Delessert, proposition déposée par eux le 12 décembre 1849, sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elle tendait à dispenser des droits de timbre et d'enregistrement les contestations entre patrons et ouvriers portées devant le conseil des prud'hommes. Le désir d'aboutir sur ce point était tel que le 19 décembre,

sept jours après, M. Conin-Gridaine, au nom de la cinquième commission d'initiative parlementaire, concluait à la prise en considération de cette proposition et le 7 août suivant, après les trois délibérations exigées par le règlement, elle était devenue loi et régulièrement promulguée.

La teneur de cette loi est bien simple, elle n'est que l'extension à un nouveau cas des dispositions que nous avons déjà trouvées antérieurement dans nos codes. Pour toutes les contestations portées devant les conseils des prud'hommes les actes nécessaires à la procédure et à l'*exécution des jugements* au lieu de jouir seulement, comme cela existait déjà auparavant, d'un tarif de faveur, sont dispensées de timbre et enregistrées en débet. Cette exemption suit ces causes en appel et jusque devant la cour de cassation.

La réforme accomplie n'allait pas tarder à paraître insuffisante, on peut dire qu'avant même qu'elle fut devenue loi elle était déjà jugée telle.

Le 6 juin 1849, le Président de la République déclarait dans son message « que la défense gratuite des indigents ne lui paraissait pas suffisamment assurée par notre législation ».

En juillet une commission nommée par le Garde des Sceaux présentait un projet élaboré par elle et accompagné d'un rapport. Comme la constitution d'alors le voulait, ce projet fut soumis au Conseil d'Etat et il fut déposé par un rapport de M. le Garde des Sceaux, sur le bureau de l'Assemblée nationale législative, le 11 juin 1850.

Le même jour, un député, M. Favreau, déposait un projet de loi dans le même sens.

Le projet de loi dû à cette dernière initiative, était d'ordre moins général. M. Favreau qui avait été le rapporteur de la loi de 1850 sur les conseils des prud'hommes ne semblait préoccupé que du désir de faire disparaître certaines lacunes de notre législation au sujet de la défense des indigents en justice, plutôt que de faire une œuvre d'ensemble à ce sujet.

On lui avait notamment fait observer et il avait dû répondre sur ce point, avec quelque embarras, invoquant la nécessité d'aboutir promptement, l'inégalité qui allait exister entre les ouvriers qui pourraient s'adresser pour faire trancher leurs différends, à des conseils des prud'hommes et bénéficieraient des dispositions bienveillantes de la loi et ceux qui seraient obligés de recourir, en l'absence de cette juridiction, à la justice ordinaire. Il fait donc cesser cette anomalie, comme aussi il étend le bénéfice de la dispense de timbre et de l'enregistrement en débet à des cas limitativement indiqués, qui lui paraissent plus dignes de cette faveur, mais à la condition que les plaideurs soient indigents. Ces cas étaient les questions d'Etat, les pensions alimentaires, les séparations soit de corps, soit de biens.

Le gouvernement eût le mérite de s'élever au-dessus d'un système aussi étroit, jusqu'à une conception générale. Il avait élaboré un projet d'ensemble et il eût le rare bonheur de le faire prévaloir. Mais il se servait, néanmoins, pour cette œuvre d'ensemble, des moyens déjà employés dans les divers textes que nous avons cités et déjà consacrés par l'expérience. En ce faisant, il a fait une œuvre originale autant que sage et l'a marquée du sceau d'un libéralisme scrupuleux et bien compris.

LOI DU 22 JANVIER 1851

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

A quelles personnes le bénéfice de l'assistance judiciaire peut-il être accordé ? Devant quelles juridictions et pour quelles causes peut-il être obtenu ?

Telle est la puissance de cette crainte ou de cette habileté parlementaire qui consiste à déguiser la nouveauté et la généralité du principe sous une apparente ou réelle mesure d'exception prudente, qu'alors même, qu'elle adoptait le projet du gouvernement dans son caractère, c'est-à-dire, avec la pensée de faire une loi complète sur l'assistance judiciaire, la commission chargée d'examiner le texte proposé substituait aux termes généraux de l'article 1^{er} du projet de loi du gouvernement (1), la formule suivante qui est devenue

1. V. *Projet de loi déposé par le gouvernement*, Brière Valigny, p. 32. Art. 1^{er} : « Seront admis au bénéfice de l'assistance judiciaire tous ceux qui, à raison de l'insuffisance de leurs ressources, se trouveront dans l'impossibilité d'exercer utilement leurs droits, soit en demandant, soit en défendant ».

l'article 1^{er} de la loi, ainsi conçu : « L'assistance judiciaire est accordée aux indigents *dans les cas prévus par la présente loi* ».

Cette rédaction malheureuse, qu'elle qu'en soit l'origine, a pour conséquence d'imposer à l'interprète d'une loi très générale, en son ensemble, l'obligation d'en resserrer l'application à la lettre même de son texte.

Cette règle posée et dont la gêne se fait bientôt sentir dans la pratique, il importe d'étudier et de rechercher l'étendue de la loi.

A quelles personnes le bénéfice de l'assistance judiciaire peut-il être accordé ?

Cette question a préoccupé les diverses commissions et les assemblées diverses qui ont concouru à la rédaction de la loi. Question beaucoup plus théorique peut-être que pratique, mais qui a bien sa valeur, parce qu'elle imprime à la loi son véritable caractère et lui donne sa portée philosophique exacte.

La commission instituée d'abord au ministère de la justice pour préparer le projet de loi, portait dans son article 1^{er} « seront admis au bénéfice de l'assistance judiciaire ceux qui, à raison de *l'insuffisance de leurs ressources*, se trouveront dans l'impossibilité d'exercer utilement leurs droits ». Cette expression « d'insuffisance de ressources » avait été par les membres de cette commission sciemment préférée à celle « d'indigence et pauvreté », usitée dans les dispositions de même nature qui avaient déjà trouvé place dans nos codes.

Les mots de pauvreté et d'indigence leur paraissaient

avoir, selon les paroles du président, M. Aylies (1),
« une signification trop directe et trop absolue ».
Tandis qu'au contraire « insuffisances de ressources »,
leur semblait impliquer une idée de corrélation entre la
situation pécuniaire du plaideur et les dépenses obliga-
toires auxquelles il devra pourvoir.

Aussi bien l'exemple que M. Aylies donne dans son
rapport montre l'exacte pensée de la Commission.
« L'ouvrier, dit-il, qui suffit journallement par son
travail à ses besoins et à ceux de sa famille, ne doit pas
être considéré comme indigent. Or les nécessités nou-
velles qui vont s'imposer à lui, dans le procès, vont
troubler l'harmonie de son petit budget. Peut-on infliger
à ce travailleur l'épithète d'indigent ? Non évidemment.
Peut-on lui refuser le secours de l'assistance ? Pas
davantage. »

Et M. Aylies complétait sa pensée en disant pour
expliquer la nouvelle expression introduite dans nos lois,
« qu'un plaideur *qui ne doit pas être rangé dans la classe
des indigents*, peut néanmoins obtenir le bénéfice de
l'assistance, à raison de la nature de l'affaire, de la
richesse de son adversaire, de la résistance obstinée,
ou de l'esprit de chicane que l'on suppose que celui-ci
doit apporter dans la défense d'un procès mal fondé. »

La Commission de la section de législation du Conseil
d'Etat est troublée par le vague de cette formule et de
ce commentaire.

Au lieu de faire une œuvre d'égalité rigoureuse en
justice, elle n'entend accorder qu'un très exceptionnel

1. Rapport présenté à M. le Garde des Sceaux. Brière Vali-
gny, *Code de l'assistance judiciaire*, p. 12.

bénéfice, rigoureusement limité. Aussi le mot, indigence, est-il employé à dessein par elle.

Elle revient aux mesures d'assistance déjà éparses dans nos codes qui ont toujours été exceptionnelles.

Elle craint que l'expression d'insuffisance de ressources ne laisse une libre porte aux réclamations injustifiées qui, sous le couvert de l'égalité, pourraient prétendre à une faveur qu'elle entend ne conférer que comme une exception, à des personnes dont elle veut minutieusement examiner les titres à une faveur.

Le rapport présenté à la section de législation du Conseil d'Etat, par la commission nommée par elle pour examiner le projet, manifeste son inquiétude née des expressions « d'insuffisance de ressources » relevées dans le projet du gouvernement (1).

Il y a à la fois, suivant ce document, dans ces mots trop de latitude et trop de dignité.

Le rapporteur rappelle les paroles de M. Aylès et les trouve dangereuses.

A l'appui de son système, il indique la portée et la moralité de la loi qu'on se propose de faire. C'est une loi d'assistance. Seul, donc, l'indigent y a droit. Cette expression même sera un frein, par sa qualification un peu humiliante, à des demandes qu'un autre vocable aurait pu encourager.

Le mot indigence qui apparaît ainsi dans le projet de la commission (2), persiste dans le projet de la section

1. Rapport de M. Stourm, présenté à la section de législation du Conseil d'Etat, le 19 novembre 1849.

2. Rapport présenté à l'assemblée générale du Conseil d'Etat par la section de législation. Brière-Valigny. p. 64.

de législation, et enfin passe dans le projet définitif voté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

L'assemblée législative se l'approprie elle-même et en arrive à la rédaction que nous connaissons. Mais en s'expliquant sur le maintien de ce mot, le rapporteur, M. de Vatimesnil, lui donne un sens moins restrictif, une signification plus étendue que celle du Conseil d'Etat. Le souci du Conseil d'Etat était de paraître trop indulgent, celui de M. de Vatimesnil, en employant le même mot, est de craindre d'être trop rigoureux (1).

Il ne s'agit pas d'après lui d'indigence absolue, mais d'indigence relative. Il tient à ce que ce commentaire vienne expliquer sa pensée ; et à vrai dire le mot insuffisance de ressources lui conviendrait sans doute bien mieux, semble-t-il.

Il conserve toutefois le mot indigent, comptant que l'amour-propre arrêtera quelques demandes injustifiées. C'est une garantie morale contre des abus possibles. Curieuse constatation ! Le législateur entend faire une œuvre pour assurer l'égalité devant la justice, un mot lui conviendrait à merveille, il n'ose l'employer, de crainte d'en trop dire ou d'en trop laisser entendre, à un peuple que les droits de l'Etat sont impuissants à retenir et qui ne se fait aucun scrupule de les mettre en échec.

Quoi qu'il en soit, ce que l'interprète doit en retenir, c'est que l'autorité chargée d'accorder l'assistance judiciaire devra apprécier la gêne que le procès engagé va occasionner à celui qui sollicite ce bénéfice ; elle se

1. Rapport de M. de Vatimesnil à l'Assemblée législative. 13 novembre 1850. Brière-Valigny. p. 135.

décidera d'après les circonstances, sans oublier qu'il s'agit d'une loi *d'assistance*, faite pour venir en aide aux indigents; en un mot qu'il faut plus qu'une gêne légère, ou pour un temps, mais une gêne qui risque d'atteindre les ressources nécessaires à la famille, la mettre, peut-être, dans l'impossibilité de se ressaisir et de se relever. Le mot indigent a un sens étymologique dont on ne peut s'écarter, « manquer des ressources nécessaires à la vie », il s'y faudra tenir. La plus grande extension qu'on lui puisse donner est celle que nous venons d'indiquer, indigence présente ou indigence éventuelle par le fait du procès. C'est là la conséquence de la pensée extensive du rapporteur à ce sujet.

Cette interprétation ressort du titre de la loi. C'est une loi *d'assistance*. Elle s'induit de la rédaction de l'article 1^{er}, dont on connaît la formule restrictive.

Il ressort aussi des termes de cet article et de l'ensemble des dispositions de la loi que le bénéfice n'est accordé à l'indigent qu'individuellement. Réunis, groupés en une personne morale, ils n'ont aucun droit à se prévaloir des dispositions bienveillantes que nous allons analyser. Les administrations des hospices, des hôpitaux, des bureaux de bienfaisance, n'y ont aucun droit, contrairement aux législations de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, du Luxembourg, etc. C'est là sans doute une omission involontaire du législateur. Il appartient à l'avenir de combler cette lacune.

Les termes restrictifs de la loi ne permettent pas à l'interprète de le faire; ils s'imposent à lui plus rigoureusement encore lorsqu'il s'agit d'examiner les actes pour lesquels le bénéfice s'obtient.

Mais avant d'en arriver à cet examen, il est utile de poursuivre une autre étude.

Devant quelle juridiction peut être accordé le bénéfice de la loi de 1851 ?

Cette loi n'énumère nulle part directement les tribunaux devant lesquels l'assistance judiciaire peut être invoquée. Mais en indiquant les autorités qui accorderont ce bénéfice suivant les différentes juridictions, elle dresse de ces juridictions une liste très précise.

Devant les tribunaux civils, l'assistance judiciaire est accordée à tous les degrés. Les dispositions de la loi sont formelles à cet égard.

Un bureau d'assistance est constitué au chef-lieu d'arrondissement et il décide l'admission à la faveur de plaider dans la forme propre aux indigents « pour toutes les actions portées devant les tribunaux civils de première instance, les tribunaux de commerce et les justices de paix ».

Un autre bureau fonctionne auprès de la Cour et a pour but unique de décider au sujet des affaires qui sont portées en appel.

Il en est de même pour la Cour de cassation devant laquelle l'assistance est organisée spécialement.

Quelques explications sont nécessaires au sujet de ces dispositions.

Un bureau d'assistance judiciaire est institué au chef-lieu de l'arrondissement. Il statue pour toutes les affaires en matière civile qui doivent venir devant le tribunal de 1^{re} instance. Aucune observation à ce sujet sauf cependant qu'il n'y faut pas comprendre les requêtes adressées au Président, dont la juridiction gracieuse, n'est pas comprise dans les termes de la loi.

Mais il y a auprès de chaque tribunal de 1^{re} instance deux juridictions différentes ; le tribunal civil et le tribunal correctionnel.

Si les bureaux d'assistance ont pouvoir d'accorder l'assistance pour les affaires civiles portées devant le tribunal, il n'en est pas de même en ce qui concerne le tribunal correctionnel.

Le législateur du 22 janvier 1851 a déterminé un mode spécial d'assistance pour les prévenus.

Par les soins du président un défenseur sera donné au prévenu indigent, qui n'a d'ailleurs aucune avance à faire pour le procès.

Mais la partie civile, ou le plaideur usant du droit de citer correctionnellement son adversaire en justice, devront-ils bénéficier des dispositions générales inscrites dans la loi.

En ce qui concerne la partie civile, la pensée du législateur qui doit s'induire ici du silence de la loi n'est pas douteuse, en ce que le rapporteur devant le corps législatif M. de Vatimesnil s'est clairement expliqué à ce sujet (1), et a donné la raison qui le déterminait à admettre sur ce point une décision négative.

L'une qui n'est pas exprimée au rapport doit être rappelée par nous, tout d'abord, c'est que déjà les dispositions des articles 159 et 160 du décret du 18 juin 1811 sur les frais de justice criminelle, accordaient quelques avantages à la partie civile indigente.

Mais nous n'oserions affirmer que ces dispositions sont fréquemment usitées en pratique. Et on comprend

1. Brière Valigny, p. 163.

aisément le contraire. Le peu d'importance en général, des frais en cette matière, la nécessité d'agir rapidement, mettent obstacle à son emploi. L'intéressé ne connaît bien souvent que fort tard la décision prise par le parquet à l'égard de son adversaire, et ne songe à se constituer que lorsqu'il lui est matériellement impossible, faute de temps, de faire la preuve de son indigence, preuve longue et difficile puisqu'elle doit être conforme aux dispositions de l'article 420 du Code d'Instruction Criminelle (1) Et que de constitutions en ces matières, ou à l'audience même, ou qui la précèdent de très peu sur les conseils de quelque agent d'affaire ou d'un avocat consulté à la dernière heure.

L'autre raison, donnée par le rapporteur, est des plus sérieuses. M. de Vatimesnil faisait remarquer, en effet, que le procès correctionnel terminé, la victime du délit pourra s'adresser aux tribunaux civils pour demander des dommages et intérêts et devant cette juridiction sera admise au bénéfice de l'assistance judiciaire.

On comprend aisément en effet qu'on hésite à ouvrir une porte à l'accusation, en l'assurant d'avance de toute impunité, alors qu'un recours aussi simple est toujours admissible devant les tribunaux civils.

M. de Vatimesnil a négligé de s'expliquer en ce qui concerne les citations entre parties en matière correctionnelle ou criminelle. A la lecture de son rapport et en se pénétrant de son esprit il ne reste aucun doute. Elle n'est pas plus possible que dans le cas précédent.

1. L'article 420 du Code d'Inst. Crim. exige en effet : 1° Un certificat d'emposition de moins de six francs ; 2° un certificat d'indigence du maire approuvé par le sous-préfet et le préfet.

Les raisons toutefois que nous avons données sont ici moins convaincantes. D'abord les dispositions bienveillantes du décret du 18 juin 1811, en faveur de la partie civile ne s'appliquent pas aux personnes qui usent de la citation directe. Ensuite on comprend qu'il faut faire une différence entre le cas où l'action publique mise en jeu doit forcément aboutir à un jugement et celui où, précisément, l'effort du plaideur consiste principalement à mettre en œuvre cette action et s'il n'y parvient saisit directement de son grief le Tribunal. Il est tel cas où une condamnation correctionnelle préalable est l'unique moyen pour obtenir des dommages et intérêts. Quoiqu'il en soit le législateur par son silence, ne permet aux bureaux d'arrondissement de n'accorder l'assistance qu'en matière civile, en a décidé autrement. Cela ne peut faire aucun doute (1).

Donc, devant les tribunaux correctionnels, la défense de tous les prévenus est assurée. Mais là se bornent les dispositions de la loi du 22 janvier 1851. Elle ne contient aucune disposition en faveur de la partie civile, ni en faveur de ceux qui usent du droit de citations entre parties.

Un bureau est établi près la cour d'appel qui joue auprès d'elle le même rôle que le bureau d'arrondissement auprès du tribunal de première instance. Et la

1. Il a été jugé en ce sens que si l'assistance a été accordée pour une action correctionnelle, contrairement à la loi, l'administration peut surseoir à enregistrer en débet les actes et le tribunal si l'assignation a été enregistrée en debet, en devra prononcer la nullité. (Trib. cor. de Gap. 5 août 1884. Goin, Pal. 85. I, sup. 127).

même distinction doit être faite entre sa juridiction civile et sa juridiction correctionnelle.

Et cette distinction se poursuit devant la cour de cassation, où un bureau est institué pour accorder l'assistance en matière civile.

Mais ici se place une observation nécessaire. La loi du 14 brumaire de l'an V rappelant les dispositions du règlement de 1738, maintient la consignation d'une amende toutes les fois qu'un pourvoi est présenté devant la cour de cassation soit en matière criminelle soit en matière civile. Et l'article 2 ajoute que les indigents, sur la présentation d'un certificat d'indigence, en seront dispensés.

Le bénéfice de cette loi se doit-il cumuler, en matière civile, avec la loi du 22 janvier 1851 et peut-il être invoqué aujourd'hui. Cela n'est pas douteux. La loi de 1851 n'abroge rien, elle offre un recours plus large que le précédent ; mais rien n'empêche l'indigent de s'en prévaloir. Il peut avoir, d'ailleurs, avantage à cela. La preuve en est plus simple et on peut plus facilement l'atteindre. C'est assez pour ne pas priver le plaideur nécessaire sans un texte formel.

Passant du plus élevé des tribunaux au plus humble, nous y trouvons cette même distinction que pour tous les autres entre sa juridiction civile et sa juridiction pénale.

Pour sa juridiction civile, l'article 2 de la loi de 1851 établit que les bureaux d'arrondissement seront chargés de conférer l'assistance pour les causes portées devant les tribunaux de paix.

Il n'en est pas de même des attributions de simple police de ces juridictions.

Non seulement on ne trouve pas pour ces juridictions ces dispositions qui assurent la défense des prévenus en matière correctionnelle et criminelle, mais le silence absolu de la loi de 1851, est significatif. Il est certain que le législateur n'a pas omis, mais qu'il n'a pas voulu statuer à ce sujet.

Et cela se passe de commentaire. L'assistance d'un avocat ou d'un défenseur y est chose généralement superflue et que, si dans une circonstance délicate le concours d'un membre du barreau était nécessaire, le conseil de discipline de cet ordre ne manquerait pas d'y pourvoir. Les intérêts pécuniaires, moraux, sauf exceptions très rares, enfin les frais y sont modiques. On pardonne donc au législateur d'avoir appliqué ici l'adage latin *de minimis non curat prætor*. On est même tenté de l'en féliciter, car cette juridiction est souvent le lieu où, par son facile accès, se donnent rendez-vous les entêtements les plus imprévus, et les taquineries les plus tracassières.

Des motifs semblables n'ont pu déterminer le législateur de 1851 à ne pas comprendre ainsi qu'il l'a fait volontairement les conseils des prud'hommes parmi les tribunaux devant lesquels le bureau d'assistance pouvait accorder les bénéfices d'exemption de la loi. Le rapporteur s'en explique de lui-même et déclare (1) que les dispositions votées quelques mois auparavant, le 7 août 1850, par l'Assemblée, lui paraissent suffisantes, préférables peut-être sur certains points.

1. Brière Valigny, p. 463.

Comme conséquence de cette omission volontaire, l'article 27 de la même loi étend les dispositions propres au conseil des prud'hommes, telles qu'elles ont été établies par la loi de 1850 et que nous connaissons, aux affaires qui leur auraient été soumises, si leur juridiction eut existée aux endroits où elles ont surgi, et qui à leur défaut sont réglées par le juge de paix. Depuis le 7 août 1850 ces affaires avaient sur les questions semblables, liquidées par les conseils de prud'hommes cette infériorité, que leur procédure ne bénéficiait pas des privilèges inscrits dans cette loi récente. Le législateur de 1850 fait cesser cette anomalie. D'où cette difficulté : le bénéfice de l'article 27, c'est-à-dire, le bénéfice accordé par la loi du 7 août, aux affaires portées devant le conseil des prud'hommes, va-t-il se cumuler avec le droit que les plaideurs en justice de paix ont de demander l'assistance judiciaire, au bureau établi près le tribunal de première instance ? Il faut répondre à cette question affirmativement. Les deux avantages se cumulent. On ne peut sous prétexte qu'une autre faveur a été accordée aux contestations entre patrons et ouvriers en l'article 27, leur enlever les avantages d'une disposition générale pour les affaires tranchées en justice de paix. Il faudrait pour cela que l'article 27 fut conçu en termes restrictifs.

Cette solution s'impose d'autant plus que le jugement rendu, en cas d'application de la loi du 7 Août 1850, les frais peuvent être recouvrés contre le perdant, quel qu'il soit.

Il n'en est pas de même, nous le verrons, en matière d'assistance judiciaire. On ne peut donc priver ce plai-

deur en droit de recourir à une forme de procédure qui lui présente plus d'avantages, alors surtout qu'on ne pourrait donner d'autres raisons qu'une sollicitude plus grande de la part du législateur. Mais, admirons-en la conséquence. Tandis que le législateur s'efforce de faire disparaître une inégalité, entre les ouvriers plaidant en justice de paix et ceux plaidant devant les conseils des prud'hommes, il transporte simplement le privilège, puisque ces derniers ont le choix entre les deux lois. Tellement il est vrai que de dispositions multiples ne peut pas naître l'harmonie et qu'il y a danger à procéder par faveurs successives que l'avenir ensuite est impuissant à égaliser.

Nous devons ajouter les mêmes observations à l'égard du deuxième paragraphe de l'article 27 de la loi du 22 janvier 1851.

Aux termes de ce texte les dispositions de la loi du 7 août 1850 seraient également applicables à toutes les contestations énoncées dans les numéros 3 et 4 de la loi du 25 mai 1838 (1).

1. Loi du 25 mai 1838 sur les justices de paix art. 5 : « Les juges de paix connaissent également sous appel, jusqu'à la valeur de 100 francs et à charge d'appel, à quelque valeur que la demande puisse s'élever : 1^o... 2^o... 3^o... des contestations relatives aux engagements respectifs des gens de travail au jour, au mois et à l'année et de ceux qui les emploient ; des maîtres et des domestiques ou gens de service à gages ; des maîtres ou de leurs ouvriers ou apprentis, sans néanmoins qu'il soit dérogé aux lois et règlements relatifs à la juridiction des prud'hommes ; 4^o des contestations relatives au paiement des nourrices, sauf ce qui est proscrit par les lois et règlements d'administration publique à l'égard des bureaux de nourrices de la ville de Paris et de toutes les autres villes. »

Il est bien évident que ce que nous venons de dire au sujet des contestations qui auraient été portées devant les conseils des prud'hommes si des tribunaux avaient existé dans le territoire où la contestation s'est produite, s'applique à plus forte raison ici.

Toutes ces contestations prévues par l'article 27 de la loi ont donc, en dehors du bénéfice de la loi du 22 janvier 1891, celui de la loi du 7 août 1850. Ce dernier bénéfice est plus avantageux en ce sens que le caractère même de la contestation le met, par lui-même, en mouvement et qu'une décision d'un bureau n'est pas nécessaire à cet effet ; il l'est moins parce que le procès terminé, les frais sont recouvrés contre la partie perdante quelle qu'elle soit.

Les seules juridictions qui nous restent, à présent, à examiner, sont les juridictions administratives. Elles ne peuvent prêter à aucune discussion.

En ce qui concerne les conseils de préfecture et le tribunal des conflits, la loi du 22 janvier 1851 ne les nomme pas, ce qui suffirait pour les exclure. M. de Vatimesnil d'ailleurs s'expliquait à ce sujet et affirmait qu'on y procédait toujours presque sans frais et qu'aucune disposition ne paraissait donc nécessaire. Et depuis, la loi nouvelle du 22 juillet 1889, sur la procédure devant les conseils de préfecture a créé de nombreuses immunités de timbre et d'enregistrement.

C'est ainsi que d'après cette loi chaque requête présentée doit être accompagnée d'une copie, qui est notifiée à la partie en cause. Requête et copie sont dispensées d'enregistrement. Et c'est là la forme ordinaire de procédure. La seule gêne qui put exister autrefois est

par là même enlevée. La même loi décide que la prestation du serment des experts et l'expédition de ce serment ne donnent lieu à la perception d'aucun autre droit.

On voit par ces observations que les frais de procédure y sont singulièrement réduits, lorsqu'ils ne sont pas supprimés, comme en bon nombre de cas.

Mais devant le Conseil d'Etat, juridiction plus complexe et plus élevée, où l'assistance d'un avocat spécial est presque toujours nécessaire, il fallait aviser.

La loi du 22 janvier 1851, établit un bureau d'assistance judiciaire devant cette juridiction qui décide de l'obtention du bénéfice.

Et ces dispositions se cumulent avec celles de la loi citée ci-dessus, du 22 juillet 1889 et qui établissent des immunités de timbre et d'enregistrement pour les recours formés devant le Conseil d'Etat, sur certaines questions portées d'abord en première instance, devant le conseil de préfecture (1). L'indigent pourra suivre l'une ou l'autre, à notre avis, des procédures ainsi gratuites pour lui.

Si la loi de 1851 réalise la promesse faite par l'art. 1 d'énumérer les cas dans lesquels le bénéfice de l'assistance judiciaire pourra être accordé, quant aux juridictions où elle pourra être invoquée, il n'en est pas de même pour les actes auxquels elle devra s'appliquer.

Nous sommes ici dans l'incertitude la plus grande, et la diversité des opinions soutenues à ce sujet n'en est que la constatation matérielle.

1. Les affaires dispensées de frais sont : *Contributions directes et taxes assimilées, élections, contraventions aux frais et règlements sur la grande voirie.*

Dans le projet du gouvernement, l'article premier portait que l'assistance pourrait être accordée aux indigents qui auraient des droits utiles à exercer en justice (1).

Ces mots n'ont fait que changer de place, à vrai dire ; ils se trouvent textuellement dans l'article 10 (2).

Ils font évidemment allusion à une action. Le doute n'est plus permis lorsqu'on lit les divers documents et les discussions, d'ailleurs très claires, qui ont eu lieu au sujet du vote de cette loi.

M. de Vatimesnil, notamment, dans son rapport à l'Assemblée nationale, n'est visiblement préoccupé que de cela.

L'article 11 de la loi paraît d'ailleurs donner plus de force encore à cette opinion, en disant que *la partie adverse* sera appelée devant le bureau d'assistance. Cela suppose nécessairement *une contestation*, un procès.

A appliquer rigoureusement la formule restrictive dont l'article 1^{er} enserme la loi, il faudrait en constatant qu'il n'est question que d'actions en justice, supposant un conflit entre parties (3), écarter toutes les demandes de juridiction gracieuse, qui ne constituent que des formalités nécessaires à la validité de certains actes juridiques ne supposant aucune contestation et aucun procès.

1. *Projet de loi du Conseil d'Etat*. Brière Valigny. p. 78. — *Projet du gouvernement*, art. 1^{er}. Brière Valigny. p. 166.

2. Article 10, § 2, de la loi du 22 janvier 1851 : « quiconque demande à être admis à l'assistance judiciaire doit fournir : 1^o... 1^o une déclaration attestant qu'il est, à raison de son indigence, dans l'impossibilité *d'exercer ses droits en justice* et de... »

3. Article 11 de la loi du 22 janvier 1851.

Mais de ce que le législateur de 1851 n'a paru préoccupé que des contestations, il ne s'en suit pas nécessairement qu'il ait exclu les autres actes juridiques et les arguments de texte que nous avons fait valoir ne vont pas jusque là.

Il faut, et c'est là le seul procédé certain, tirer les conséquences logiques des règles posées par la loi même.

L'article 1^{er} dispose que l'assistance sera accordée dans les cas prévus par la loi.

La loi énumère bien, ensuite, les tribunaux devant lesquels on sera admis au bénéfice nouveau, mais non les actes qui en pourront être l'objet.

La conséquence s'impose.

L'assistance s'appliquera à tous les actes pour lesquels les tribunaux énumérés sont compétents, sans distinguer entre ces actes.

Cette interprétation est celle qui semble expliquer le mieux les différentes décisions de la jurisprudence, bien que nulle part cette règle n'ait été formulée de façon si hardie.

La loi est donc générale, sur ce point. Ce n'est pas seulement pour *intenter un procès* que l'assistance judiciaire est accordée, mais aussi pour les affaires engagées sur simples requêtes, ou pour intervenir dans une instance déjà nouée (1).

C'est ainsi également que cette jurisprudence et cette pratique ont décidé, dès les premières années de l'application de la loi, que le bénéfice de l'assistance peut être

1. V. Bioche. *Journal de procédure civile*, article 5196.

obtenu pour la liquidation d'une succession intéressant les mineurs qui doit forcément être faite en justice (1).

Il a été jugé de même pour la mise en vente d'un immeuble d'un mineur (2), pour les arbitrages judiciaires forcés (3), pour les autorisations maritales, consentement du mineur émancipé, etc., en un mot à tous les actes de juridiction gracieuse accomplis par le tribunal.

Il y a là, dans chacune de ces affaires, une véritable instance portée devant les tribunaux.

Comme correctif à cette pensée, il faut cependant ajouter que l'assistance ne peut être invoquée devant la juridiction gracieuse que lorsqu'elle présente soit un caractère de désaccord à faire cesser (autorisation maritale), ou un caractère de nécessité (arbitrage judiciaire forcé). L'arbitrage judiciaire volontaire ne pourrait bénéficier des dispositions de la loi de 1851, parce qu'ainsi on arriverait simplement à se soustraire aux frais ordinaires des contrats. Ce qui est évidemment en dehors de la loi. Et il'en serait de même dans tous les cas semblables.

Ces décisions sont, on peut le dire, unanimement approuvées par les bureaux d'assistance judiciaire. Mais faut-il aller plus loin? Faut-il étendre, par exemple, ce que nous venons de dire aux actes de juridiction gracieux faits par le président, tels que ouverture d'un testament? envoi en possession d'un legs?

Je n'hésite pas à déclarer le contraire. Il n'y a dans

1. *Décision du Procureur général de Paris*. Brière Valigny. p. 60.

2. *Décision de l'enregistrement*, 13 septembre 1870.

3. *Tribunal de la Seine*, du 2 juin 1854. Brière Valigny. p. 282.

de tels actes que l'intervention d'un magistrat pour donner à un fait un caractère d'authenticité, (ouverture d'un testament), ou assurer et placer sous contrôle un fait susceptible de conséquences juridiques importantes, (envoi en possession). On peut dire *a priori* que ces cas sont en dehors des prévisions du législateur de 1851. Mais il y a une autre raison à cela et nous la connaissons déjà.

La loi en énumérant les tribunaux devant lesquels l'assistance judiciaire saurait être invoquée a bien parlé des tribunaux de première instance, du juge de paix, des prud'hommes mais non des présidents (1), qui ont à leur tour des attributions et une juridiction spéciales (2). Le silence du législateur en ce qui concerne la juridiction gracieuse du président, est une confirmation matérielle des raisons exprimées plus haut.

Notre réponse sera identique, pour certains actes de la compétence du juge de paix comme l'apposition des scellés, et la réunion du conseil de famille.

Ici le juge de paix n'intervient pas en juge, mais en magistrat chargé d'un rôle de surveillance spécial.

Dans l'un et l'autre cas son intervention a le caractère de formalité d'acte, ou d'ingérence de la société dans certaines affaires, en vue d'exercer un moyen de contrôle, mais il n'y a rien de commun entre ces faits et la compétence juridictionnelle du juge de paix.

1. Art. 2 de la loi du 22 janvier 1851.

2. Il ne faut pas confondre ces actes avec ceux qui sont portés devant le président dans le cours d'une procédure, requête en matière de divorce, référés, etc., et qui sont une conséquence de ce procès, ils jouissent à ce titre de l'exemption dont bénéficient tous les actes nécessaires à ce procès.

Des avis contraires ont été donnés par la chancellerie dès le 15 février 1862 ; ils ont été renouvelés en 1877, par différentes circulaires des Gardes des Sceaux (1).

Mais cette opinion a paru si peu probante que M. Jules Favre déposait, le 27 mai 1878, sur le bureau du Sénat, un projet en ce sens pour faire cesser toute hésitation.

Et malgré cette haute intervention du Garde des Sceaux, ces décisions ont paru si contraires aux dispositions de la loi, que les parquets eux-mêmes, ont, en très grande partie, ou oublié ou renoncé à les faire observer. Quant aux bureaux d'assistance qui avaient le droit de s'y soustraire, ils n'ont nullement établi sur ce point une jurisprudence ferme.

Une difficulté se présente, dans ce même sujet, relative aux actes auxquels s'applique la loi de 1851, qu'il nous sera facile de résoudre.

Le ministère public peut agir d'office pour réparer les omissions et opérer les rectifications sur les registres de l'état civil, quand elles intéressent les indigents et, dans ce cas, ces instances se trouvent dispensées des frais.

Ce bénéfice se cumule-t-il avec celui de l'assistance judiciaire?

Nous avons déjà tranché cette question à propos des affaires pour lesquelles deux bénéfices semblaient possibles. Nous déciderons, ici, de même façon, en faveur de l'indigent qui profite des deux avantages. En remarquant avec le bureau de la Cour de Paris, réformant une décision du bureau de Joigny, que le législateur n'a

3. *Bulletin méa. justice*, 77, p. 154, 262, 463.

fait aucune exception pour les actions portées devant les tribunaux de première instance et qu'il n'y a pas lieu d'en créer. Et il y a ici un intérêt réel pour l'indigent. Alors que celui-ci aurait le désir d'agir, le ministère public, au contraire, peut avoir la volonté et le devoir de s'abstenir. Leurs intérêts peuvent être contraires. Et il s'ensuit que l'indigent doit avoir la faculté d'engager lui-même le débat (1).

Il serait, sans cela, dans une situation plus fâcheuse en ces matières qu'en tout autre. Ce qui est manifestement contraire à la pensée plusieurs fois manifestée par le législateur sur ces questions.

Nous devons mentionner en terminant, dans une espèce voisine, un avis du procureur général de la Seine, en date du 6 juin 1853, qui décide que l'assistance peut être accordée pour obtenir un acte de notoriété destiné à suppléer l'acte de naissance dans les termes de l'article 71 et suivants du Code civil. Il y a lieu de remarquer que pour obtenir cet acte, le concours du juge de paix est seul nécessaire, et qu'il s'agit de sa juridiction gracieuse.

On ne se trouve dès lors pas en présence de la seule condition requise pour l'application de la loi, une demande à porter devant le tribunal civil de première instance où de paix. Le remède est ici la loi de 1850 sur le mariage des indigents, qui oblige le ministère public à procurer à l'indigent les pièces qui lui sont nécessaires à cette fin. Il est vrai que le pauvre se trouve ici dépouillé

1. V. Brière-Valigny, p. 285. Dans le même sens : Gaissonnet, *Traité de procédure*, tome II, p. 90, note 29. Rousseau et Laisney, n° 17.

de son initiative individuelle, comme en matière d'assistance. Mais c'est là l'interprétation exacte et rigoureuse de la loi.

Après avoir tranché la question de savoir à quels actes l'assistance judiciaire est applicable, il reste à se demander jusqu'à quel moment elle peut être sollicitée.

Et ici deux problèmes se posent en même temps :

Jusqu'à quel moment précis de la procédure l'indigent peut-il être admis à l'assistance ? Jusqu'à quel moment le bénéfice obtenu pour une instance l'accompagne-t-il ? (1)

Questions liées l'une à l'autre et qui ne peuvent être séparées (la seconde étant préjudicielle à la première). Nous ne pouvons cependant examiner dans ses détails jusqu'à quel moment le bénéfice de la loi 1851 suit l'assisté, sans manquer au plan que nous nous sommes imposé.

Il suffira d'indiquer à ce sujet la controverse et l'état actuel de la jurisprudence nous réservant d'en tirer en son lieu et place les conséquences de détail.

Il semble sans examen préalable que l'assistance judiciaire, accordée *pour exercer des droits en justice* (2) cesse dès que le jugement a été obtenu.

Le jugement prononcé, le droit a été exercé en justice, et les actes postérieurs de procédure ne servent qu'à le faire respecter. C'est alors affaire à l'assisté; l'œuvre des tribunaux est accomplie pour laquelle l'indigent avait été appelé au bénéfice.

Le but même poursuivi par le législateur proteste contre une interprétation aussi rigoureuse.

1. V. Brière Valigny n° 60.

2. Art. 10 de la loi de 1857.

Le but qu'il s'est efforcé d'atteindre, c'est de protéger l'indigent tant que celui-ci n'a en mains que des traits incertains, contestables. Il lui rend l'accès des tribunaux possibles sous frais pour établir une parfaite égalité entre lui et son adversaire.

Pour que son œuvre soit complète il faut qu'elle n'abandonne l'indigent que lorsqu'il aura en mains un droit absolument incontestable pour l'exercice duquel il n'aura aucune difficulté litigieuses à redouter.

Or il faut pour que la sentence soit définitive, que le droit soit incontestable que le jugement soit passé en force de chose jugée.

Si le jugement prononcé le bénéfice de la loi 1851. cesse aussitôt pour l'assisté, on peut dire que l'œuvre du législateur aura été incomplète, le droit n'aura pas été entièrement exercé en justice comme le veut la loi, parce qu'il demeurera presque aussi incertain, qu'avant la décision intervenue. Ainsi après quelques hésitations la pratique s'est-elle imposée de maintenir l'assistance pour tous, les actes nécessaires à faire obtenir au jugement un caractère irrévocable. La signification du jugement, sera faite aux frais du trésor, pour les jugements contradictoires. Cette formalité étant suffisante pour faire courir les délais d'appel et rendre la sentence irrévocable. Pour les jugements par défaut les actes nécessaires (art. 156 et 159 du Code de procédure civile) pour que la force de la chose jugée puisse s'attacher à la décision seront assimilés aux autres actes de procédure.

Cette interprétation a été consacrée par la pratique

et par une circulaire de Monsieur le Directeur de l'enregistrement en date du 18 juillet 1853 (1).

Et maintenant la question de savoir jusqu'à quel moment de la procédure l'assistance judiciaire peut encore être demandée et obtenue se trouve implicitement résolue.

Tant qu'il restera à accomplir un seul des actes auxquels s'applique le bénéfice de la loi, la demande sera admissible.

Elle sera recevable même alors que le jugement rendu, il ne s'agira que d'accomplir les actes de commencement d'exécution nécessaires à rendre la sentence irrévocable.

Les mêmes raisons peuvent être invoquées que pour le cas précédent. On ajoute il est vrai qu'il s'agit d'une demande d'assistance, et non plus de ses effets. Et que la loi semble n'autoriser son admission que dans le cas où il y aura lieu à une procédure en justice. Nous répondrons à cela que l'instance poursuivie, sans assistance peut devenir lettre morte par suite de l'indigence subite du plaideur, et que ce dernier, ne peut être moins bien traité que celui dont l'indigence a été reconnue dès le début.

D'ailleurs il aurait droit à l'assistance devant la Cour d'appel ou devant la Cour de cassation et pour user de ce droit, n'est-il pas nécessaire qu'il puisse rendre définitif le jugement dont s'agit ? (2).

1. V. Brière Valigny p. 257. Voyez également *Bulletin officiel* du ministère de la justice, année 1877, p. 134 et suivantes.

2. Voyez en ce sens, *Bureau d'assistance*, de Bellac : 30 août 1860. D. P. 54. 3, 81 Bastia 2 janvier 1878. D. P. 80. 2. 169. En sens contraire, Paris. Bureau de la Cour 30 novembre 1852.

Les bureaux d'assistance judiciaire. — Leur fonctionnement.

Après avoir posé dans son premier article comme frontispice à son œuvre, la règle d'interprétation restrictive dont nous avons parlé, le législateur s'occupe immédiatement d'organiser l'autorité qui décidera, suivant les diverses juridictions, à quelles personnes le bénéfice de l'assistance judiciaire devra être accordé. C'est précisément sur le nombre et la mission de ces organes, que nous nous sommes appuyés par avance, pour déterminer devant quels tribunaux le bénéfice de l'assistance pouvait être obtenu.

Il nous reste à les examiner en détail dans leur composition et dans leur mécanisme ; en rappelant qu'ils ne fonctionnent ni en matière criminelle ni en matière correctionnelle, dont le législateur s'est d'autre part occupé.

La loi de 1851 n'a créé que quatre sortes de bureaux.

1^o Un bureau dans chaque chef-lieu d'arrondissement qui aura pour mission d'accorder l'assistance pour les affaires portées devant les tribunaux de première instance, de commerce et les justices de paix. Il décidera pour ces trois juridictions.

2° Un bureau est institué devant chaque cour d'appel, qui dispensera le bénéfice de la loi de 1851, en ce qui concerne les appels des tribunaux de première instance ou de commerce.

3° et 4° La Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont aussi chacun un bureau afin que l'appel suprême en matière civile, commerciale ou administrative, ne soit pas hors de portée des indigents.

La constitution, la formation, le fonctionnement de ces bureaux font l'objet des dispositions contenues dans les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi.

L'article 2 organise le bureau d'assistance judiciaire devant le tribunal de première instance.

Il est composé :

- 1° Du directeur de l'enregistrement et des domaines, ou d'un agent de cette administration ;
- 2° D'un délégué du préfet ;
- 3° De trois membres pris parmi les anciens magistrats, les avocats ou anciens avocats, les avoués, les notaires ou anciens notaires. (Ces trois membres seront nommés par le tribunal civil). »

« Néanmoins, ajoute la loi, dans les arrondissements où il y aura quinze avocats inscrits au tableau, un des trois membres mentionnés dans le paragraphe précédent, sera nommé par le conseil de discipline de l'ordre des avocats, et un autre par la chambre des avoués près le tribunal civil ; le troisième sera choisi par le tribunal conformément au paragraphe précédent. »

Il suffit d'avoir des yeux parcouru cet article pour se rendre compte que le législateur a voulu associer à cette œuvre d'assistance tous ceux qui concourent à l'admi-

nistration de la justice, en y ajoutant, pour représenter les droits de l'Etat, un délégué de l'administration des finances, d'une part, et un délégué du préfet.

Une seule représentation semble peut-être incomplète, c'est celle des hommes qui ont pour mission quotidienne de rendre la justice, les magistrats.

Un scrupule a déterminé le législateur, scrupule qui l'a conduit peut-être à un excès. On a craint de lier par avance ceux qui seraient appelés plus tard à se prononcer sur le fond du litige et de fausser ainsi leur décision.

L'Etat est, nous l'avons vu, représenté dans le bureau d'assistance judiciaire près les tribunaux de première instance par deux personnes : 1° le directeur de l'enregistrement ou des domaines ou l'un de ses délégués ; 2° un délégué du préfet.

En ce qui concerne l'administration de l'enregistrement on comprend facilement qu'elle soit représentée, non pas seulement pour y maintenir les droits du Trésor, mais aussi, comme M. de Vatimesnil le dit dans son rapport à l'assemblée nationale (1), parce que leur compétence particulière en matière de frais de justice et d'enregistrement peut être d'un précieux secours aux membres du bureau, et qu'enfin, par une décision commune la présence d'un des agents, chargé presque toujours, en personne, d'exécuter au point de vue du fisc, ses décisions, prévient dans certains cas des conflits possibles.

La présence du délégué du préfet s'explique aussi,

1. V. Rapport de M. de Vatimesnil, Brière de Valigny, p.140.

moins, comme le veut le rapporteur, qui semble uniquement préoccupé par le souci des intérêts du Trésor, pour corriger la trop grande indulgence possible des autres membres de la commission ; mais parce que l'Etat doit, en matière d'assistance, lorsqu'il y prend une part considérable, ne pas abdiquer son droit de contrôle. Enfin, la surveillance du préfet sur les maires peut ne pas manquer de quelque utilité. Il pourra renseigner le bureau sur la bonne foi de la déclaration d'indigence faite par l'assisté et reçue par les officiers municipaux. Les maires pourront lui signaler, en effet, celles qui leur paraîtront mensongères. Le préfet, d'ailleurs, s'il le juge convenable, donnera à cet effet des instructions.

La commission de l'Assemblée nationale et le corps législatif après elle, ont écarté l'admission dans le bureau d'un représentant de l'administration des contributions directes, qu'avait décidée le gouvernement et le Conseil d'Etat dans leur projet (1). Il est bien vrai que les agents de cette administration et les percepteurs sont appelés à délivrer à celui qui sollicite l'indigence un certificat d'imposition ou de non imposition, mais elle n'a rien à ajouter au certificat délivré par ses fonctionnaires, et la présence d'un de ses agents ne se justifie par aucune compétence spéciale.

Ces deux seuls délégués de l'Etat, appelés par la loi dans les bureaux d'assistance, ne peuvent pas faire craindre une trop grande rigueur dans l'admission au bénéfice. D'abord la majorité reste aux éléments étrangers à l'administration (Le nombre des membres étant

1. Rapport de M. de Vatimesnil, Brière Valigny, p. 140.

cing), et de plus une résistance obstinée est impossible, de la part de ces agents, en présence de représentants des chambres des avoués et du Conseil de l'Ordre, qui font généreusement l'abandon de leurs droits. Devant ce désintéressement, on ne concevrait pas une opposition systématique (1). Le projet du gouvernement adjoignait aux membres des bureaux d'assistance judiciaire un autre représentant de l'autorité, auquel il confiait la présidence du bureau, le ministère public.

La Commission n'a pas cru devoir suivre le gouvernement. Le ministère public est obligé d'intervenir dans chaque affaire d'assistance, d'après la loi, (2) elle a craint de le lier d'avance à l'égard de l'assisté et d'enlever ainsi une garantie d'impartialité à son adversaire. Il y a là peut-être un excès de scrupule. La présence du ministère public aurait pu être d'une grande utilité, comme nous le verrons en étudiant son rôle en matière d'assistance et le prétendu danger qui l'a fait écarter est chimérique, selon nous.

Les trois autres membres du bureau d'assistance judiciaire sont des légistes. Ils sont choisis parmi les avocats, anciens avocats, avoués, anciens avoués et les anciens magistrats habitant la localité.

Le projet du gouvernement n'y admettait pas les anciens avoués ou anciens avocats.

Le rapporteur donne entre autres arguments, pour

1. Il paraît, toutefois, que devant certains bureaux cette résistance se produit. Ce fait est on ne peut plus regrettable. Le zèle est déplacé qui consiste à faire oublier à un *juge administratif* qu'il est toujours un *juge*.

2. Art. 15 de la loi du 22 janvier 1881.

légitimer cette adjonction, qu'ils auront plus de loisirs à consacrer à ces sortes d'affaires et auront à cœur de les bien remplir. Nous ne doutons nullement de leur zèle et de leur compétence, mais puisqu'on fait de l'assistance judiciaire un peu l'œuvre corporative des avocats et des avoués et qu'on leur impose à ce sujet des devoirs, il est bon de ne les en pas dégager facilement. On ne pense bien à l'accomplissement d'un devoir que lorsqu'il est un peu gênant.

Maintenant que nous connaissons quelles personnes peuvent être appelées à faire partie des bureaux d'assistance, et qui elles y représentent, il reste à examiner par qui elles sont nommées à cet effet.

Pour deux rien n'est plus simple. Le délégué de l'administration de l'enregistrement est nommé par le directeur départemental.

Le délégué du préfet, par le préfet.

Quant au choix des trois juristes il appartient, dans les petits tribunaux ou les avocats inscrits sont inférieurs à 15, au tribunal. Dans les autres au contraire, deux sont nommés l'un par le conseil de l'ordre des avocats, l'autre par les membres de la chambre des avoués.

La raison de cette différence n'est pas très apparente. Le rapporteur de la loi invoque la difficulté du choix pour le conseil de l'ordre et la Chambre de discipline (1), mais elle est la même pour le tribunal. Elle réside peut-être dans un sentiment de suspicion inavoué. Il n'est malheureusement que trop vrai que les avocats et les

1. Rapport de M. de Vatimesnil. Brière Valigny, p. 140.

avoués des petits tribunaux voient avec un certain déplaisir l'augmentation continuelle des affaires admises au bénéfice de l'assistance.

Chaque année les trois juristes choisis par le tribunal, ou par la Chambre des avoués le Conseil de l'ordre, doivent donc être soumis à une élection nouvelle.

Une controverse s'élève au sujet de cette élection faite par le tribunal. Elle se renouvelle pour le choix des juristes par les cours pour les bureaux d'assistance devant les cours d'appel et la cour de cassation.

Nous la tranchons ici tout d'abord.

La loi dit en termes exprès article 2, que les membres seront choisis « par le tribunal civil » et l'article 3 emploie l'expression similaire « par la Cour ».

Que doit-on entendre par ces mots ? Faut-il n'y comprendre que les juges du siècle, ou bien y admettra-t-on les membres du ministère public, et les autorisera-t-on à participer à l'élection ?

Si le tribunal ou la cour en procédant à cette élection, statuent comme ils le feraient en la chambre du conseil, pour les affaires qui leur sont soumises, les membres du parquet ne s'auraient être admis au vote. Mais si au contraire c'est là un devoir d'ordre intérieur, qui s'impose aux magistrats composant le tribunal de première instance ils doivent y trouver leur place ainsi que les autres. Cette dernière solution est conforme à l'idée de devoir corporatif à laquelle nous nous sommes arrêtés, et c'est bien aussi la solution que nous admettrons aidés en cela par les termes mêmes de la loi qui disent que l'élection sera faite par *le tribunal* et la cour. Il est incontestable, en effet, que les magistrats du parquet font partie intégrante du Tribunal ou de la Cour.

Cette solution est celle de la Cour de cassation qui a fait connaître son avis dans un arrêt de la Chambre des requêtes en date du 29 juillet 1851 (1).

Le tribunal de Gien avait pris en Chambre du conseil une décision aux termes de laquelle le ministère public était autorisé à assister aux opérations de l'élection ; il était admis à faire telles réquisitions qui lui conviendraient et même sur le vote à émettre, mais on lui déniait le droit d'y prendre part.

La Cour de cassation a annulé cette décision, faisant application du décret du 30 mars 1808, ainsi conçu : « Le procureur général ou de la république, ni ses substituts n'assisteront point aux délibérations des juges, lorsqu'ils se retireront à la Chambre du Conseil pour les jugements ; mais ils seront *appelés* à toutes les délibérations qui regardent l'ordre et le service intérieur ; ils auront le droit de faire inscrire sur les registres de la Cour ou du Tribunal les réquisitions qu'ils jugeront à propos de faire sur cette matière ».

Le mot *être appelés*, ne peut d'après la Cour de cassation signifier que les magistrats du parquet y joueront un rôle passif, ils auront le droit de prendre part à l'élection parcequ'elle doit être l'œuvre du corps tout entier et intéresse le fonctionnement du tribunal. Il en avait déjà été décidé ainsi au sujet de l'avis à exprimer sur le nombre des huissiers (2) et pour la désignation des journaux chargés des annonces judiciaires (3).

1. D. P. 51. 1. 204. V. dans le même sens aff. tribunal ram-bouillet (D. P. 54. 1. 402).

2. 14 juin 1837. (D. P. 42. 1. 431).

3. 18 août 1842. (D. P. 42. 1. 431).

Avec la Cour de cassation nous estimons qu'il s'agit là d'une question d'ordre intérieur intéressant indistinctement tous les membres du tribunal. C'est là d'ailleurs la portée philosophique de la loi.

Mais si les membres du Parquet sont admis à participer au vote, en est-il de même des juges suppléants ? On doit ici répondre : non. Ils ne font pas en effet partie du *tribunal*. Auxiliaires de la magistrature, ils n'en ont ni toutes les attributions, ni tous les devoirs. De plus, très souvent avocats inscrits dans la ville même où ils sont appelés à juger éventuellement, ils seraient peut-être gênés par les préoccupations de leur ordre, et de plus, ils acquerraient ainsi sur leurs confrères une supériorité de fait qu'il est nécessaire d'éviter (1).

Une autre conséquence de la double qualité des juges suppléants est qu'il ne peuvent faire partie des bureaux d'assistance judiciaire, soit comme délégués de l'ordre des avocats auquel ils appartiennent, soit comme juriconsultes choisis par le tribunal. Appelés éventuellement à siéger dans les affaires d'assistance judiciaire, les mêmes raisons qui ont fait écarter du bureau les juges titulaires, les doivent à leur tour écarter. La loi dans ses termes ne distingue pas entre les juges, et ils sont des juges. Si les incompatibilités, qui frappent d'ordinaire les magistrats ne les atteignent pas il n'en va pas de même ici, où les motifs de décider tels qu'ils ont été donnés par le législateur de 1851, s'appliquent aussi bien aux juges suppléants qu'aux autres juges.

Ces difficultés en grande partie spéciales aux bureaux

1. Trib. Rambouillet, délibération du 28 décembre 1883.

près les tribunaux de première instance résolues, quelle est l'organisation des bureaux près la cour d'appel ?

Nous verrons dans la suite que par la qualité même de ses membres la composition est sensiblement la même.

Mais une différence est d'abord à signaler dans le nombre.

Le projet du gouvernement proposait de donner aux bureaux d'appel le même nombre de membres qu'aux bureaux de première instance.

La commission de l'Assemblée législative en a pensé tout autrement.

Un certain nombre de juristes qui la composaient invoquèrent au principe inscrit dans notre code de procédure et dont la valeur est très contestable. Ils firent remarquer que les bureaux d'assistance près les cours d'appel devaient statuer comme juges d'appel des décisions rendues par les tribunaux de première instance; et cela toutes les fois que le procureur général croirait devoir les saisir selon la faculté qui lui est accordée par la loi. Or les juges d'appel doivent, d'après notre procédure, être plus nombreux que les juges de première instance.

De plus, dans le cas où les bureaux statuent après un jugement rendu par les tribunaux d'arrondissement en accordant l'assistance, ils semblent conclure à la faillibilité des premiers juges, et il était bon de s'entourer à ce sujet des avis les plus nombreux et les plus éclairés.

Ces raisons ne nous paraissent pas absolument convaincantes. Ce qui fait la valeur de la décision d'appel ce n'est pas le nombre mais la qualité des juges ; et il

s'agit ici bien moins de conseils éclairés, que de faire œuvre de conscience et d'honnête homme.

Quoi qu'il en soit, c'est là le système admis par notre législateur. On peut dès à présent présumer qu'il sera, en raison du plus grand nombre des membres du bureau, d'un maniement plus difficile et deviendra une nouvelle cause de retard.

Les bureaux de la Cour se composent en effet de sept membres (1).

Les délégués de l'administration sont choisis de même façon que pour la juridiction d'arrondissement ; un est délégué par le préfet, l'autre par le directeur de l'enregistrement du siège de la Cour.

C'est donc seulement le nombre des juristes qui varie.

La Cour en désigne deux. Quant aux autres membres, deux sont élus par le Conseil de l'ordre des avocats (quelque soit le nombre des avocats inscrits au tableau) et le troisième par la Chambre des avoués.

Les bureaux d'assistance près la Cour de cassation et près le Conseil d'Etat se composent également de sept membres. On y trouve encore deux délégués de l'autorité administrative ou de celle de l'enregistrement. Mais devant ces hautes juridictions, ce n'est pas le directeur de l'enregistrement ou le préfet qui les nomme, tous deux sont désignés par le ministre des finances.

Quant aux légistes, ils sont nommés trois par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, deux par le Con-

1. Article 3 de la loi du 22 janvier 1851.

seil de discipline des avocats ayant droit de plaider devant ces deux juridictions.

Les conditions de capacité pour pouvoir être élu ne sont pas les mêmes.

Peuvent faire partie des bureaux d'assistance près la Cour de cassation :

Les anciens membres de la Cour, les avocats et anciens avocats près la Cour de cassation, les professeurs et les anciens professeurs de droit.

Pour le Conseil d'Etat, les éligibles sont :

Les anciens conseillers d'Etat, les anciens maîtres des requêtes, les anciens préfets, les avocats et les anciens avocats au Conseil d'Etat.

Nous terminons cet exposé d'organisation par la disposition de l'article 4, qui établit que si le nombre des affaires l'exige, les bureaux d'assistance près les tribunaux d'arrondissement ou près la cour d'appel peuvent être divisés en sections. Chacune de ces sections est d'ailleurs composée comme il a été dit.

Il en est ainsi près le tribunal de première instance et la Cour de Paris (1).

Cette faculté ne s'étend pas aux bureaux près la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Le rapporteur de la loi en a donné comme raison qu'il n'y avait pas lieu de craindre un encombrement devant ces juridictions.

De la composition même des bureaux d'assistance, ressort ce caractère de bienfaisance professionnelle placée sous la direction de l'état que le législateur a

1. Arrêté du garde des sceaux qui divise en trois sections le bureau d'assistance judiciaire du tribunal de la Seine. 10 avril 1851. Brière Valigny. p. 223.

voulu lui donner. Et encore est-on tenté de croire que l'appoint fait à l'Etat est trop considérable ou mal compris par la présence de deux délégués, dont l'un, tout au moins, le délégué préfectoral, pourrait avantageusement, croyons-nous, être remplacé par le ministère public. Nous nous réservons de développer dans la suite cette idée.

Connaissant la composition, parfaite ou imparfaite des bureaux, nous allons étudier maintenant leur fonctionnement.

Fonctionnement des bureaux d'assistance. — Leur constitution. — Leur examen.

Les bureaux se constituent au commencement de chaque année judiciaire. Il en doit forcément être ainsi, puisque trois de leurs membres au moins, *les légistes*, sont soumis au commencement de la reprise des travaux judiciaires à une réélection. Cette opération électorale faite, le bureau se réunit et nomme son président, librement, comme toute assemblée, parmi les membres qui le composent.

« Les fonctions de secrétaire sont remplies, dit la loi, par le greffier de la Cour ou du Tribunal près duquel le bureau est établi, ou par un de ses commis assermentés ; et pour le bureau établi près le Conseil d'Etat, par le secrétaire général de ce conseil ou par un secrétaire de comité nommé par lui.

Ce greffier ne fait d'ailleurs pas partie intégrante du bureau d'assistance. Il n'y a pas voix délibérative.

Des règles de forme sont indispensables à toute assemblée, si petite soit-elle. Ces règles sont peu nombreuses pour le bureau d'assistance.

Les décisions y sont prises à la majorité, dit l'art. 6, ce qui allait de soi, mais il ajoute que, en cas de partage,

la voix du président est prépondérante. Et cela s'explique par la nécessité de ne pas laisser les décisions en suspens pendant un temps trop prolongé ou indéfini.

La seconde règle est la suivante : « Le bureau ne peut délibérer qu'autant que la moitié plus un de ses membres sont présents ». Il faut faire naturellement abstraction du secrétaire, qui n'a pas droit de vote.

Par cette mesure, le législateur a voulu que l'assistance fût bien l'œuvre collective du bureau par lui instituée et non l'œuvre de quelques-uns de ses membres.

Mais qu'advient-il au cas où par suite d'absences successives, l'assisté ne pourra trouver auprès du Tribunal de son arrondissement, un bureau se réunissant ? Comment vaincre la force d'inertie que des volontés malveillantes voudraient opposer ? Comment remédier à cette sorte de déni de justice ?

Le législateur n'a pas prévu le cas où les bureaux d'assistance se déroberaient ainsi aux devoirs qu'il leur a imposés.

Ce qui est certain tout d'abord, c'est que lorsque le nombre des membres nécessaires pour statuer, n'est pas atteint, le bureau ne peut se compléter lui-même comme le font les tribunaux ordinaires. La loi ne le dit pas et il y a de bonnes raisons pour ne pas l'autoriser. Le mode d'élection et le choix des membres du bureau a été rigoureusement établi. Toute autre désignation serait contraire à la lettre et à l'esprit de la loi. Toutefois nous estimons que cette omission du législateur ne peut et ne doit pas retomber sur l'assisté.

S'il est impossible à un bureau de se compléter lui-même, le plaideur ne peut-il pas s'adresser à un autre

juge, ne peut-il pas procéder à une sorte de règlement de juges ?

Nous verrons dans la suite, qu'en certains cas, saisi par le procureur général, le bureau situé près la Cour statue comme Tribunal d'appel du bureau de première instance. Là est le remède.

Devant la mauvaise volonté des membres des bureaux d'arrondissement, le plaideur pourra, par l'intermédiaire du procureur général, porter sa demande devant le bureau de la Cour, non pas pour l'obliger à statuer, mais pour se faire octroyer des juges qui l'entendront.

Il est de jurisprudence constante, en effet, en matière civile, que ce n'est pas seulement en cas de conflit positif ou négatif, que la voie du règlement de juge peut-être suivie contre les décisions des tribunaux d'arrondissement, mais aussi dans le cas d'abstention ou d'absence systématique des juges. Cette jurisprudence peut donc s'étendre et doit s'étendre par analogie à notre cas (1). Nous ne faisons que donner au bureau d'appel, le même pouvoir que la Cour a sur les décisions où les dénis de justice de première instance et interpréter ainsi strictement la loi.

Après avoir examiné ainsi comment se composent les bureaux, comment ils se constituent et montré l'obligation où ils se trouvent de statuer, nous allons étudier quel doit être cet examen et comment ils rendent leurs sentences.

• Le bureau, dit l'article 11, prend toutes les informations nécessaires pour s'éclairer sur l'indigence, si

1. Cour de Pau, 22 et 30 janvier 1851. Dalloz. Supplément au répertoire. Org. judiciaire, p. 165.

l'instruction déjà faite par le bureau du domicile du demandeur, dans le cas prévu par l'article 8 ne lui fournit pas, à cet égard, des documents suffisants. »

Le bureau d'assistance a donc le devoir étroit de se renseigner sur l'état d'indigence du demandeur.

Deux règles caractérisent cette sorte d'instruction :

1^o Elle est forcément et presque entièrement écrite et sans formes précises.

2^o Ce n'est pas toujours le bureau d'assistance compétent pour statuer sur le bénéfice qui procédera à cette information.

Cette instruction sera presque entièrement écrite et cela par la force même des choses.

Il s'agit de recueillir des renseignements sur l'état de la fortune du demandeur. On comprendrait malaisément que le bureau pour s'éclairer cite à sa barre les voisins ou proches de l'intéressé à l'effet de lui fournir des renseignements à ce sujet.

On ne voit guère, en dehors des certificats de non imposition et d'affirmation d'indigence produits, d'autre moyen de parvenir à ce résultat que de s'adresser aux autorités locales, soit à la police.

Aux autorités locales ? Le bureau pourra le faire directement, mais il s'exposera à voir ses lettres demeurer sans réponse, et à supporter les frais d'une correspondance considérable.

La loi n'a pas, en effet, accordé aux bureaux d'assistance le droit de correspondre en franchise et aucun texte administratif n'est venu sur ce point ajouter à la loi.

Un procédé leur permet d'arriver au même résultat

et d'y ajouter tous les renseignements que la police peut lui fournir.

Il suffit de demander au parquet de procéder lui-même à l'enquête et de lui en communiquer les résultats. Une circulaire du Garde des Sceaux, en tranchant cette question, a fait pour les parquets une véritable obligation de ce qu'ils n'eussent d'ailleurs, très vraisemblablement, jamais refusé (1).

Cette enquête se complète par la comparution des deux parties, admises à discuter, même l'indigence de leur adversaire, mais qui a aussi un autre caractère, et dont nous nous occuperons dans la suite.

Cette information sans forme et sommaire, n'est pas forcément faite par le bureau qui statue sur l'admission à l'assistance et c'est là un trait tout particulier de cette procédure.

L'article 8 décide que le bureau compétent pour accorder le bénéfice est celui établi près le tribunal devant lequel sera porté le litige. Or, d'après ce même article, le demandeur en assistance doit adresser sa requête au procureur de la République du tribunal de son domicile. Ce magistrat doit en faire la remise au bureau établi près ce tribunal. Et si le tribunal du lieu n'est pas compétent pour examiner l'affaire le bureau doit, néanmoins, prendre des renseignements sur l'indigence, et même sur le fond de l'affaire s'il le peut. Il entend, s'il est nécessaire, les parties, et transmet le résultat de ses investigations et de ses recherches au

1. Juin 1851. Brière Valigny, p, 226,

bureau établi près le tribunal compétent, qui lui, peut statuer.

Nous saisissons là un des côtés particuliers de cette procédure. L'instruction de l'affaire peut commencer dans un autre bureau que celui qui statuera, et à l'inverse de ce qui se passe dans les tribunaux ordinaires, qui désignent soit leurs experts, soit leurs juges enquêteurs, la loi elle-même pourvoit ici à ce choix.

C'est une commission anticipée qui empêche les retards, et rend plus facile la décision du bureau compétent.

Nous avons dit qu'en même temps qu'il examinait l'état d'indigence du demandeur, le bureau du domicile, recueillait des renseignements sur le fonds du procès.

C'est découvrir par la même une autre attribution des bureaux d'assistance, qui est d'examiner le fonds de l'affaire.

Il va de soi que l'information sur le fond, marche concurrement avec l'enquête sur l'indigence.

Ces renseignements pris, le bureau doit alors se conformer aux dispositions de l'article 11 ainsi conçues : « Le bureau donne avis à la partie adverse qu'elle peut se présenter devant lui, soit pour contester l'indigence soit pour fournir ses explications sur le fond ».

Mais cette comparution demeure purement facultative pour celui qui la reçoit, puisqu'aucune peine, aucune déchéance n'est prononcée contre lui en cas d'absence.

• Si la partie adverse comparait, poursuit la loi,

le bureau emploie ses bons offices pour opérer un arrangement amiable. »

Nous concluons tout d'abord que la première condition pour tenter un arrangement est d'appeler en même temps que son adversaire le demandeur en assistance. Le bureau aura donc le droit et même le devoir de le citer. Il a en mains par le bénéfice qu'il peut accorder ou refuser un moyen de contrainte morale suffisant pour y parvenir.

Comment le bureau, doit-il, poursuivre son œuvre de conciliation ?

Doit-elle être semblable à l'essai de conciliation que la loi impose à tout plaideur devant le juge de paix ? Procès-verbal, en doit-il être dressé ? Le bureau doit-il constater par écrit que la conciliation a suivi ou non ses efforts ?

Les débats devant la Commission de l'assemblée législative ne donnent aucun sujet de doute à cet égard. Elle a écarté comme pouvant prêter à équivoque une rédaction qui semblait laisser croire à une sorte d'attribution judiciaire du bureau d'assistance en matière de conciliation, alors qu'elle ne devait en faire pour lui qu'un devoir, sans sanction judiciaire, et résultant de sa mission même. Aussi pour que sa pensée ne soit pas méconnue le rapporteur a soin de faire remarquer qu'aucun procès-verbal ne doit en être dressé, pas plus qu'il ne doit exister au dossier une mention de non conciliation.

Cette tentative de conciliation opérée, l'adversaire entendu, s'il comparaît ou s'il a été appelé, sur quels motifs le juge doit-il se déterminer ? Faut-il qu'il ait

la conviction que le demandeur doit gagner son procès ? ou bien simplement que sa prétention est plausible ?

C'est à cette seconde opinion qu'il se faut ranger. Si le législateur ordonne aux membres du bureau d'assistance de se bien renseigner sur l'indigence du demandeur, et appelle sur ce point son attention, il ne leur adresse pas la même recommandation en ce qui regarde l'affaire et c'est précisément parcequ'ils ne sont pas juges du fond.

Le projet du gouvernement portait en effet dans son article 9 devenu l'article 11 de la loi, que l'examen de l'affaire devait être *sommaire*, montrant bien par là quel était le devoir du bureau. La commission a fait disparaître cette disposition, craignant qu'il ne fut le prétexte de décisions trop hâtives ou trop négligées (1).

Mais il n'en est pas moins certain que l'examen des membres du bureau d'assistance doit se borner à rechercher si la prétention du demandeur est plausible, soutenable en droit, admissible en équité. On ne lui demande pas sur ces deux chefs une opinion définitive, mais simplement si la prétention est vraisemblable, et si la mauvaise foi n'est pas évidente. En un mot on exige du demandeur en assistance, pour se servir d'un terme de pratique, que sa cause soit plaidable.

Le bureau devra donc se placer au même point de vue que le praticien consciencieux auquel on demande son concours. Il devra se préoccuper du point de droit et du point de fait.

1. Rapport de M. de Vatimesnil. Brière Valigny p. 157.

Du point de droit parce que l'intérêt du trésor exige qu'un procès ne soit pas intenté, alors que la perte en est certaine. Du point de fait parce que l'assistance n'est établie pour faire légitimement valoir les droits et non pour en abuser.

C'est ainsi que les bureaux pourront se refuser à accorder le bénéfice pour un droit incontestable, auquel on opposerait la prescription, alors même que la mauvaise foi de l'adversaire est évidente et cela parce que sa prétention est invincible. En sens inverse une décision semblable devrait être prise, lorsque le droit est incontestable mais l'équité évidemment froissée ; tel serait le cas d'un demandeur qui réclamerait des dommages et intérêts irraisonnables, alors que le principe n'en serait pas contesté par l'adversaire.

Telles sont les règles générales qui doivent guider les membres du bureau d'assistance. Nous en concluons qu'ils sont tenus à un examen attentif et sérieux de l'affaire.

La loi dans l'article 12 tire une conséquence de cette obligation que la crainte d'en trop dire et de tomber en un excès contraire lui fait immédiatement limiter.

Pour s'assurer de l'examen sérieux des affaires elle déclare que : « les décisions du bureau ne contiennent que l'exposé sommaire des faits et des moyens ». C'est ainsi que sous une forme restrictive, nous apprenons que les sentences du bureau devront contenir un exposé sommaire de l'affaire et l'article ajoute aussitôt que ces décisions mentionnent que l'assistance est accordée ou qu'elle est refusée, sans expression de motifs, dans l'un ni l'autre cas. •

La grande préoccupation du législateur a été, qu'en cette matière, la décision du bureau puisse servir de préjugé et créer ainsi à l'adversaire de l'assisté une sorte d'infériorité en justice. Pour l'éviter, il prohibe les décisions motivées afin qu'elles ne servent pas aux juges du fond de jugement tout préparé.

La loi est allée même plus loin, redoutant que, malgré tout, ces décisions n'influencent sur les juges et que les dossiers d'assistance leur étant connus les sentences des membres du bureau ne se transforment en jugements définitifs, elle a limitativement indiqué, à quelles personnes et dans quels cas, ces décisions pourraient être communiquées.

Et pour bien faire comprendre la portée de cette prescription l'art. 12 § 6 de la loi dit expressément : « que les décisions ne peuvent être produites, ni discutées en justice, si ce n'est devant la police correctionnelle, dans les cas prévus par l'art. 26 de la présente loi. » (C'est-à-dire en cas de retrait de l'assistance judiciaire et l'application des pénalités qui l'accompagnent).

Les décisions du bureau de l'assistance ne pourront être communiquées d'après la loi qu'aux personnes suivantes : au procureur de la République dans un but que nous aurons à indiquer dans la suite ; au procureur général pour qu'il puisse juger des cas où il y a lieu pour l'intéressé à en appeler de la décision du bureau d'arrondissement et autoriser cet appel. Nous renvoyons cette étude au chapitre suivant. Enfin elle peut être communiquée encore à la personne qui a demandé

l'assistance et cela va de soi, il importe qu'elle se rende compte des raisons qui ont déterminé le bureau, et en dernier lieu, à son conseil qui peut en faire son profit, pour le procès.

Ces communications, les seules autorisées par la loi, doivent être faites sans déplacement.

Et de peur que les juges du fond ne soient influencés par des indiscretions, il est interdit de produire en justice ces décisions et de les discuter. Le conseil de l'indigent pourra se les approprier, les présenter comme siennes. Mais il ne pourra pas indiquer que ce sont là les raisons qui ont déterminé le bureau et placer ainsi ses arguments sous l'autorité de ses membres.

L'adversaire n'est pas non plus fondé à discuter le bien fondé de la décision en justice (1), et il faut en conclure que les juges du fond n'auraient certainement pas le droit de se faire présenter le dossier en chambre du Conseil.

Nous avons vu quelle était la constitution des différents bureaux d'assistance judiciaire, nous avons en même temps indiqué comment ils statuaient, les règles de forme et de fond qui leur étaient imposées. Nous ne pouvons terminer ce sujet sans dire que les décisions rendues par ces bureaux sont, en principe, inattaquables (2) et ne sont susceptibles d'aucun recours. Cependant, les décisions des tribunaux d'arrondissement

1. Tribunal de Bellac. 30 août 1860. Aff. Thévenat. D. P. 61. 3. 8.

2. Art. 12, § 2, de la loi du 22 janvier 1851.

peuvent, par les soins du procureur général, être déférées au bureau de la Cour et réformées par lui. Nous avons différé l'étude de ce sujet et l'avons réservé pour le chapitre suivant où nous nous occuperons du rôle du ministère public en matière d'assistance.

ROLE DU MINISTÈRE PUBLIC

EN MATIÈRE D'ASSISTANCE

Demande. — Formation du dossier. — Devoir du ministère public. — Appel et retrait de l'assistance.

Le ministère public n'est pas représenté d'une façon spéciale dans le bureau d'assistance judiciaire, et nous avons vu quelles raisons le législateur en a donné. Il a craint de le lier d'avance et que ce magistrat ne fut plus assez indépendant pour accomplir, avec toute l'impartialité souhaitable, le devoir d'intervention à l'audience qu'il inscrivait dans l'article 15 de la loi.

L'Italie, dont le système législatif est, en matière d'assistance, calqué sur le nôtre, n'a pas éprouvé d'hésitations. La commission d'assistance dans ce pays a parmi ses membres un représentant du ministère public, désigné chaque année par le procureur général (1).

1. Italie. *Regio decreto col quale è regolato il gratuito patrocinio dei poveri*. art. 2. (Décret royal du 6 décembre 1865 sur l'assistance judiciaire).

De plus, ce magistrat est rapporteur de chacune des demandes formées.

Et on comprend que les magistrats du parquet soient appelés à statuer dans une matière qui est éminemment d'ordre public. On comprend aussi qu'ils exercent les fonctions de rapporteur, nul plus qu'eux n'est à même de constituer le dossier, de prendre les renseignements désirables et de donner au bureau de plus grandes garanties de compétence et d'impartialité.

Ces raisons n'ont pas prévalu en France. Le projet de loi du gouvernement faisait entrer les procureurs de la République dans le bureau d'assistance. Le législateur de 1851 l'en a écarté. Mais il n'a pas, tout au moins, rejeté complètement son concours à l'œuvre qu'il se proposait de réaliser.

D'après l'article 8 de la loi, c'est à lui que la demande à l'effet d'obtenir l'assistance doit être adressée. C'est lui qui la reçoit, il la transmet ensuite au bureau du chef-lieu d'arrondissement où il exerce lui-même ses fonctions.

C'est donc une boîte aux lettres, mais une boîte aux lettres qui aurait encore son utilité en dehors de ses fonctions matérielles.

M. de Vatimesnil énumère lui-même les raisons qui ont déterminé les membres de la commission (1).

La première qu'il en donne est que l'indigent trouvera toujours ainsi, s'il le désire, un magistrat au parquet, pour le recevoir, l'informer des pièces à produire et des démarches à faire. Cette raison est juste.

1. Rapport de M. de Vatimesnil. Brière Valigny. p. 145.

Les démarches à faire pour obtenir l'assistance sont longues et complexes. Il faut d'abord une demande adressée au procureur de la République, chapitre 8 et ensuite :

1° Un extrait du rôle de ses contributions ou un certificat du percepteur de son domicile, constatant qu'il n'est pas imposé (art. 10 par : 2).

2° Une déclaration émanée du demandeur et constatant qu'il est dans l'impossibilité d'exercer ses droits en justice en raison de son indigence. Cette déclaration devra contenir l'énumération de tous ses moyens d'existence et le réclamant devra affirmer la sincérité de sa déclaration devant le maire de son domicile (art. 10, par : 3 et 4) (1).

Cette déclaration solennelle a son importance, c'est elle qui sert de fondement aux poursuites qui peuvent être ordonnées à la suite du retrait de l'assistance, obtenue à l'aide de manœuvres frauduleuses. Le magistrat consulté pourra appeler sur ce point l'attention du demandeur. Nul plus que lui n'est autorisé à signaler les peines auxquelles on s'expose.

Ses explications ne sont donc pas inutiles dans un système qui est par lui-même assez complexe pour ceux auxquels il s'adresse, presque toujours sans instruction.

Ces conseils pratiques sont non seulement d'une utilité réelle, mais même d'une telle nécessité que malgré cette précaution le demandeur en assistance est devenu, très souvent, la proie de quelques hommes

1. Art. 26 de la loi du 22 janvier 1851.

d'affaires besogneux, qui le guident dans les formalités à accomplir en percevant de légers honoraires qui sont une lourde charge pour l'indigent (1).

A ces raisons pour expliquer que la demande d'assistance doit être adressée au procureur de la République, le rapporteur de la loi en ajoute d'autres.

L'une qui a sa valeur quoique d'une importance en apparence minime.

L'indigent, s'il ne se transporte pas au chef-lieu d'arrondissement, peut envoyer sa demande sous le couvert du maire, en franchise, au procureur. Nous savons, en effet, que les bureaux ne jouissent pas des privilèges de franchise des parquets (2).

Et cette franchise peut servir encore dans la suite de l'instruction — « Ce sont là des détails, ajoute le rapporteur, qui peuvent, au premier coup d'œil, paraître petits, mais il n'y a rien de petit lorsqu'il s'agit de ménager la bourse du pauvre, et de lui donner la possibilité d'obtenir justice. »

Et enfin le dernier motif indiqué par M. de Vatimesnil est le suivant : il est bon que ce soit le ministère public qui transmette la demande au bureau. « C'est une sorte de mise en demeure morale » et il pense qu'ainsi les négligences du bureau seront évitées ; qu'il portera plus de rapidité à l'examen de la demande.

Nous ne croyons pas que la pratique ait réalisé l'heureuse prévision du rapporteur. Que de décisions tar-

1. Il est donc du devoir du magistrat du parquet, de ne pas recevoir avec froideur le demandeur en assistance, mais au contraire avec intérêt. Il s'efforce de le guider avec patience.

2. Dépêche du ministre des finances, V. Brière Valigny, p. 286.

dives, et d'exemples de négligence à citer où des prescriptions imminentes ont été atteintes par la faute des bureaux !

Le législateur a été à coup sur trop timoré en ce qui concerne le rôle du ministère public en matière d'assistance. S'il voulait lui interdire l'accès de la commission d'assistance il eût pu tout au moins le charger de la constitution du dossier, et l'obliger à une sorte d'information immédiate et d'office, sous le contrôle du bureau, et qui aurait abrégé les détails de décision.

Dans le même but le ministère public, pourrait être de quelque utilité s'il avait le droit de provoquer en cas d'urgence la réunion du bureau, et de surveiller le rapide examen de son rôle.

Bien que le législateur n'en ait pas ainsi agi nous estimons que le ministère public a le droit, s'il le juge convenable, d'instruire de son côté la demande, de saisir le bureau des renseignements par lui recueillis.

Obligé de prêter au bureau sa franchise, il n'est pas réduit au rôle absolument passif, il peut faire de lui-même les actes qui lui paraîtront nécessaires. Il peut aussi pensons-nous appeler l'attention du bureau sur tel document de nature à prouver que les déclarations faites par le demandeur sont fausses.

L'article 26 de la loi, établissant des pénalités, les infractions commises doivent être recherchées par le ministère public ; il n'est pas douteux que le retrait de l'assistance nécessaire à l'application des peines, puisse donc être demandé d'office au bureau par le procureur de la république. C'est là un nouveau devoir de surveillance qui lui incombe en cette matière.

Mais le droit de prévenir est corrélatif de celui de punir; et le magistrat qui peut requérir demain l'application d'une peine doit pouvoir aujourd'hui empêcher le délit de se consommer en prévenant le bureau. C'est son droit strict, pensons-nous, et c'est aussi son devoir.

Une autre obligation pèse encore sur le ministère public, c'est celle qui lui est imposée par l'article 15. Le ministère public doit être entendu dans chaque affaire pour laquelle l'assistance judiciaire a été demandée. Chacun sait à quoi une pareille disposition l'engage. Il est aussi facile au magistrat de s'y dérober qu'il l'est au législateur d'en inscrire le caractère obligatoire dans la loi. Une mention dans le jugement suffit. Une audience du tribunal de la Seine ferait la preuve de l'importance relative de cette disposition.

Nous approuverions, néanmoins, cette obligation, à l'aide d'un correctif déjà indiqué, la responsabilité de constitution du dossier, la convocation d'urgence du bureau et un droit de surveillance effectif.

Le ministère public verrait, dès longtemps, dans son cabinet, l'affaire indiquée, il en suivrait le développement, et pourrait se prononcer non seulement en parfaite connaissance de cause, mais aussi en magistrat désireux de voir aboutir une affaire dont il a la responsabilité. Comme aussi il aurait en mains des pouvoirs pour hâter sa solution et en assurer la marche.

Nous avons passé en revue les principales attributions du ministère public. déterminé son rôle, et montré les lacunes de la loi. Mais il faut toutefois ne pas omettre le cas particulier où le ministère public a des pouvoirs fort étendus. Un rôle presque aussi prépondérant que

dans la loi italienne est donné en France aux magistrats du parquet dans ce cas exceptionnel. Le paragraphe 2 de l'article 12 de la loi du 22 janvier 1891 pose en principe que les décisions du bureau d'assistance judiciaire ne sont susceptibles d'aucun recours.

Mais cette règle reçoit tout aussitôt une grave exception.

Le paragraphe suivant décide en effet, que lorsqu'un bureau d'arrondissement a pris une décision au sujet d'une affaire, le procureur général peut, après avoir pris connaissance de cette décision, la déférer au bureau d'assistance près la Cour (1), qui statuera à nouveau sous forme d'appel.

Le ministère public a donc une attribution exceptionnelle en matière d'appel des bureaux d'assistance. C'est lui qui, sous sa seule responsabilité, saisit la juridiction qui doit se prononcer et la met en jeu.

Mais cette disposition aboutit à une conséquence plus générale.

Il résulte des termes de la loi que pour que le procureur général puisse agir, il n'est pas nécessaire qu'il soit saisi par le demandeur en assistance. Il n'est pas nécessaire non plus que l'adversaire de celui qui a obtenu l'assistance lui ait indiqué la décision à reformer. Il peut agir d'office.

M. de Vatimesnil s'en explique dans son rapport où il dit que « les bureaux peuvent manifester des tendances contraires à l'esprit de la loi » et justifie l'inter-

1. Art. 12, par. 3 de la loi du 22 janvier 51.

1. Rapport de M. de Vatimesnil, Brière Valigny p. 159.

vention du procureur général par la nécessité d'y porter remède.

De ce droit d'évoquer appel d'office pour le procureur général des décisions des bureaux d'arrondissement, découle une sorte d'obligation de surveillance pour les parquets, sur le fonctionnement de l'assistance judiciaire.

Car, par qui le procureur général pourra-t-il être informé de ces tendances fâcheuses, dont parle le rapporteur, si ce n'est par son substitut, le procureur de la République, près le Tribunal d'arrondissement ? Et ce magistrat pour lequel le législateur n'a voulu inscrire aucun droit de surveillance où de contrôle a ce sujet, s'en trouve néanmoins investi par délégation. Il ne nous reste qu'à regretter qu'au lieu de le laisser ainsi flotter, sous forme imprécise dans la loi, il ne l'y ait pas inscrit positivement.

Les magistrats n'usent guère de ce droit d'initiative dont nous parlons et qui grâce à l'absence de cette responsabilité précise, demeure souvent lettre morte dans la loi. Ils n'en appellent, donc, des décisions des bureaux d'arrondissement que sur la demande des intéressés.

Mais dès qu'un appel est formé par une partie, ils usent des larges prérogatives que la loi accorde au procureur général. Dès que ce magistrat est saisi, il avise le procureur de la République et lui demande un rapport. Celui-ci examine l'affaire en fait et en droit. Il ne se considère pas, alors, comme un simple agent de transmission ; mais donne son avis sur la décision à prendre (1).

1. *Vallet et Montagnon*. Manuel des magistrats au parquet, p. 135 et 136.

C'est ainsi qu'au lieu d'une intervention franche, directe du ministère public, la loi par ses décisions multiples, après avoir admis le principe d'écarter ce magistrat de l'œuvre d'assistance, lui a donné avec les attributions en matière d'appel, du procureur général, un véritable droit de contrôle sur les bureaux. Mais cette surveillance imparfaite, sous responsabilité, est insuffisante pour assurer le bon fonctionnement de l'œuvre entreprise. C'est grand dommage pour l'assisté qui aurait trouvé dans des attributions plus fermes et plus étendues du ministère public, des garanties nouvelles, c'est grand dommage pour tous parce que la situation même de ce magistrat eût pu aider à maintenir dans ses limites naturelles le devoir d'assistance dont l'Etat prenait la charge.

Effets de l'assistance judiciaire

Le mot même *d'assistance* indique à lui seul quelle est la nature des effets que produit l'obtention du bénéfice de la loi du 22 janvier 1851. Assister quelqu'un, c'est lui venir en aide ; lui venir en aide pécuniairement d'abord, moralement ensuite, s'il est nécessaire. L'aide pécuniaire c'est ici, pour l'indigent, l'exemption des droits dus au Trésor pour les pièces de la procédure, la dispense des frais ordinaires de justice, et pour y parvenir parfois certaines avances à lui faites. Mais, en cette matière, où une lutte s'engage, dans laquelle le plus habile peut l'emporter, un appui matériel, pécuniaire ne suffit pas, il faut davantage l'appui intellectuel et moral, *le conseil*, dont chaque plaideur a besoin en justice. En un mot, la loi devait assurer sa défense.

Nous examinerons plus tard l'abandon que l'Etat a fait des droits de procédure (c'est là une question financière) nous tenant pour le moment à ce qui constitue l'œuvre de justice.

Au point de vue de la défense, la loi du 22 janvier 1851, créée, en faveur de l'assisté, un privilège et aussi le frappe d'une infériorité.

Elle crée en sa faveur un privilège en organisant la défense gratuite et oblige ceux qui ont la mission et même le monopole de représenter les plaideurs en justice, à prêter le concours de leurs lumières, de leur science et de leur talent à l'indigent. Avocats, avoués, huissiers et autres officiers ministériels, dans certains cas et dans des conditions à déterminer, lui doivent leur concours.

Mais c'est précisément l'organisation de ce privilège qui met les plaideurs indigents dans la sorte d'infériorité dont nous parlions.

En quoi consiste le privilège ? En quoi l'infériorité ?

En examinant cette double question nous poursuivrons notre étude au point où nous l'avons laissée. Nous avons vu en effet comment la demande était instruite, de quelle façon elle était examinée et par qui.

Mais la décision du bureau intervenu que se passe-t-il ? Quels en sont les effets immédiats ?

« Dans les trois jours de la décision, dit la loi, le bureau, en cas d'admission, envoie, par l'intermédiaire du procureur de la république au Président du tribunal, ou de la cour, ou au juge de paix, extrait de la décision portant seulement que l'assistance est accordée ; il y joint les pièces de l'affaire (1) ».

C'est à l'autorité judiciaire qu'incombe le soin de prendre les mesures pour assurer l'exécution des conséquences légales de l'admission à l'assistance. Et cela se comprend aisément. Puisqu'on sollicite le concours des avocats, avoués ou huissiers l'intervention des magis-

1. Art. 13 de la loi du 22 janvier 1851.

trats est utile pour qu'ils puissent peser sur eux des poids de leur autorité.

Le président aux termes de l'article 13, *invite* le bâtonnier de l'ordre des avocats, le président de la Chambre des avoués, le Syndic des huissiers, à désigner l'avocat, l'avoué et l'huissier qui prêteront leur ministère à l'assisté.

En cas d'absence du bâtonnier, et s'il n'y a pas de Chambre des avoués, c'est le président qui désigne lui-même l'avocat et l'avoué.

Devant le tribunal de commerce, où le ministère d'avoué n'est pas obligatoire et le concours des avocats facultatif, le président, invite seulement le syndic des huissiers à désigner un huissier. Il en est de même devant le juge de paix.

On a discuté beaucoup lors de la confection de la loi sur le mot *invité*.

Le gouvernement avait dit dans son projet *enjoint*. La commission lui substitua *invite* (1).

Il n'y a pas là seulement une question de mots ou de politesse, mais une vraie raison de principes. Le législateur voulait faire de l'assistance judiciaire l'œuvre volontaire de tous les corps qui concourent à l'administration de la justice. Un ordre, en cet endroit, en eut dénaturé l'esprit.

Il n'en reste pas moins et cela même ressort des explications du rapporteur M. de Vatimesnil, que le concours des avocats, des avoués et huissiers, est obligatoire.

1. Rapport à l'assemblée nationale. Brière Valigny p. 157.

Quel est le caractère juridique de cette invitation du président aux ordres des avocats, avoués et huissiers ?

Les actes de juridiction du président constituent des ordonnances. Ce sera donc une ordonnance. Mais cet acte doit se ranger parmi les plus simples, ceux dont parle l'article 809 du code de procédure civile et par là même n'est susceptible ni d'oppositions ni d'appel ; puisque la loi n'en organise pas.

Les bâtonniers, présidents et syndics, nomment à leur tour, ceux d'entre leurs confrères qui occuperont pour l'assisté, sans que ce dernier soit consulté.

Nous voyons donc que si la gratuité est accordée à l'indigent, l'obligation d'accepter un avocat en dehors de son choix lui est imposée. Et cela sans appel.

Nous aurons à examiner à la fin de cette étude si sur ce point une réglementation ferme, étroite des ordres des avocats, avoués et huissiers n'est pas le complément nécessaire de la loi.

Quoiqu'il en soit, c'est un grand désavantage pour l'indigent que d'être obligé de se contenter du défenseur qu'on lui désigne, souvent trop jeune, inexpérimenté, quelquefois peu apte aux affaires tandis que la fortune assure d'autres armes à son adversaire.

Le législateur a bien compris cette inégalité fatale et c'est peut être pour cela qu'il a inscrit dans la loi, un autre effet de l'assistance judiciaire ; effet que nous connaissons déjà à savoir que le ministère public doit être entendu dans toutes les affaires qui concernent l'assistance. Cette mesure est-elle suffisante pour rétablir l'égalité ?

Nous savons déjà que cette garantie n'est pas toujours aussi efficace que le législateur l'a cru et elle ne peut être telle dans bien des cas.

Le président désigne donc ou fait désigner,, suivant la distinction établie, un avocat, un avoué, un huissier, qui doivent gratuitement leurs services à l'assisté. Mais il est d'autres personnes sur qui pèse la même obligation.

L'article 14, énumérant certains effets de l'assistance, s'exprime ainsi dans son paragraphe 2 :

• L'assisté est dispensé provisoirement du paiement des sommes dues aux greffiers, *aux officiers ministériels* et aux avocats, pour droits, émoluments et honoraires. •

Et tout d'abord, que faut-il entendre par cette expression *officiers ministériels* ? On y comprendra d'abord, et cela se passe de commentaires, les officiers ministériels qui doivent être désignés par les soins du président, les avoués et les huissiers.

Mais nous rencontrons dans la loi un autre officier ministériel dont le concours semble devoir être quelquefois nécessaire, c'est le notaire. Il n'en est pas question dans l'article 14. Aussi bien est-ce le seul, officier ministériel sur lequel notre texte garde le silence ? L'article que nous étudions ayant énuméré tous les autres, dont le concours pouvait être utile à l'œuvre d'assistance (1).

Si on entend très bien que le législateur ait imposé l'obligation d'occuper gratuitement aux huissiers et aux avoués dont le concours est nécessaire en justice, il faut réfléchir pour apercevoir ce qu'il a pu raisonnablement exiger des notaires. Voici des exemples qui le feront comprendre.

Il arrive souvent que dans le cours d'un procès la

1. Le concours à l'œuvre d'assistance résulte, pour les notaires, de l'article 16 § 1 de la loi, comparé à l'article 14 § 4.

production d'un acte notarié est nécessaire pour établir un droit. Le coût de l'expédition pourra gêner et peut-être arrêter l'action de l'indigent. Le législateur a voulu que de telles pièces lui soient gratuitement remises.

Comme aussi il peut arriver que des opérations devant notaire soient nécessaires avant la fin de l'instance, ou tout au moins avant que le jugement ait acquis l'autorité de la chose jugée à la solution même du procès.

C'est ainsi que lorsqu'une demande en séparation de biens a été suivie d'une instance, le jugement ne devient définitif, que par la liquidation des reprises de la femme par devant notaire et par l'exécution de cette liquidation.

Nous avons antérieurement établi et discuté le principe que le bénéfice de l'assistance devait être maintenu à l'assisté jusqu'au jour de la sentence définitive. L'opération de la liquidation et l'établissement de l'acte qui la constate, devront donc être faits gratuitement. C'est ainsi une nouvelle application des charges que la loi du 22 janvier 1851 fait peser sur les notaires.

Il a été jugé conformément à ce que nous venons de dire que lorsque la femme mariée a été admise à l'assistance pour former contre son mari une demande en séparation de biens, le notaire commis par le jugement de séparation pour liquider les reprises de la femme et en dresser acte, ne peut poursuivre contre celle-ci, le paiement des frais et honoraires qui lui sont dûs (1).

Ce que nous venons de dire pour les notaires s'applique également aux greffiers qui eux sont expressément nommés par l'article 14, paragraphe 2.

1. Tribunal de Rambouillet, 11 mai 1860. V. même jugement. Garsonnet, t. 2, p. 91.

La production de certains jugements peut-être nécessaire au cours d'un procès. Les greffiers seront tenus d'en donner une expédition gratuite à l'assisté.

Un jugement ne devient définitif qu'après sa signification. Le greffier en devra donner copie gratuitement à l'indigent pour lequel le bénéfice persiste jusqu'au moment où la sentence a acquis l'autorité de la chose jugée.

Les frais ainsi dûs aux greffiers et aux notaires suivront le sort ordinaire de l'instance. C'est-à-dire qu'ils seront payés par l'adversaire de l'assisté, s'il est condamné aux dépens, ou seront perdus pour eux si c'est l'assisté qui succombe (1).

Le privilège pour l'assisté de pouvoir obtenir gratuitement le concours des officiers ministériels pourrait être la cause de nombreux abus, le législateur devait donc en limiter l'exercice. Il fallait une garantie contre les demandes exagérées pour protéger les officiers ministériels dont on disposait ainsi du dévouement. La loi la leur donne en décidant (2) que les notaires, greffiers et tous autres dépositaires ne seront tenus à la délivrance gratuite des actes et expéditions réclamés que sur une ordonnance du juge de paix ou du président. Et il faut entendre que l'un ou l'autre de ces magistrats statuera suivant que l'affaire sera de la compétence de l'un ou de l'autre.

Par président, la loi désigne ici le président du Tribunal devant lequel l'affaire est portée. Le président du

1. V. *Dictionnaire de l'enregistrement*, mot. assistance judiciaire, n° 12.

2. Art 16 de la loi du 22 janvier 51.

Tribunal de commerce comme celui des tribunaux civils.

Un auteur (1) soutient cependant que s'il s'agit d'affaires portées devant le Tribunal de commerce, le président du Tribunal civil est seul compétent pour ordonner la délivrance de l'acte.

Il en donne comme raison que les tribunaux de commerce ont une compétence rigoureusement limitée aux attributions précises que leur confère la loi, et qu'ils ne sauraient dépasser ainsi que cela résulte de l'article 621 du code de commerce. Ils ajoutent qu'il faudrait un texte formel pour autoriser le président d'un tribunal de commerce à rendre une ordonnance (2).

Il est facile réfuter cette opinion. Et d'abord il s'agit moins ici d'une compétence à propos d'un acte judiciaire, que d'une attribution du président du tribunal à propos de l'exercice de ses fonctions. La désignation d'un officier ministériel est un acte très simple, sans autre sanction que des mesures disciplinaires, et qui mérite à peine le nom d'ordonnance. Enfin, le but du législateur est ici décisif. Il a voulu limiter les demandes de l'assisté en cette matière aux seules productions utiles à la défense. Un magistrat unique peut être juge de cette utilité, le président du tribunal qui connaît de l'affaire. C'est lui seul qu'on en pouvait raisonnablement charger. La loi, en employant le terme formel de *président du tribunal* ne dit pas autre chose.

Cette ordonnance n'est nécessaire que pour les actes à produire pendant le cours de la procédure. Mais il

1. Dorigny. Ass. jud. p. 79.

2. Voyez aussi : Bioche n° 56. Rousseau et Laisney, n° 29.

n'en est pas de même pour la copie du jugement qui est délivré gratuitement à l'assisté, comme faisant partie intégrante de cette procédure pour laquelle le bénéfice de l'assistance lui a été accordé. Une ordonnance du président n'est plus nécessaire, aucun abus n'est à redouter ; elle serait contraire aux principes de la loi qui veulent que, du fait de l'admission à l'assistance, tous les actes de la procédure soient gratuits pour l'indigent jusqu'au moment où le jugement a acquis l'autorité de la chose jugée (1).

Enfin, c'est un principe qui a été établi par le législateur que le bénéfice de l'assistance judiciaire ne profite qu'à celui auquel il a été accordé. C'est là une règle limitant les effets de l'admission à l'assistance.

L'adversaire de l'indigent n'en devra donc retirer aucun avantage et dans le cas de perte de son procès et de condamnation aux dépens, il paiera tous les frais qui auraient été taxés et qui seraient tombés à sa charge dans un procès ordinaire (2).

Si la loi ne produit pas d'effet à l'égard de l'adversaire de l'assisté, elle n'en produit pas davantage sur le cours ordinaire du procès. Elle ne change aucune des règles de droit et de procédure applicables aux procès ordinaires ; même alors que l'assistance judiciaire est une gêne pour celui qui l'a sollicitée, gêne qui peut le mettre dans une réelle infériorité. C'est ainsi que la demande d'assistance n'interrompt pas la prescription et ne couvre pas les déchéances prononcées par la loi.

1. Rousseau et Laisvey, n. 23.

2. Article 17 de la loi du 22 janvier 1851.

Et cependant que de lenteur dans les bureaux d'assistance, qui avant de se décider laissent parfois atteindre la prescription (1).

Mais la jurisprudence est formelle sur ce point et il ne peut en être autrement. On ne peut dans le silence d'une loi particulière déroger aux règles générales de la procédure. Aussi a-t-il été jugé par le tribunal de la Seine que l'action en désaveu, après l'expiration du délai fixé par l'article 316 du code civil, n'est plus recevable, bien que le désavouant se soit pourvu dans l'intervalle légal devant le bureau d'assistance (2).

Ainsi donc, en dehors des exonérations de droits auxquels nous allons venir, gratuité de la dépense en ce qui concerne le concours des avoués, avocats, huissiers, greffiers et autres officiers ministériels suivant ce que nous avons dit ; mais aussi suppression du choix du défenseur, intervention obligatoire du ministère public, et application des règles ordinaires de la procédure sur tous les autres points ; telle est la physionomie exacte d'une affaire d'assistance.

Il nous reste à voir le rôle du trésor dans cette œuvre. Il y concourt de deux façons, par l'abandon des droits et par des avances faites aux plaideurs nécessaires.

1. Un procès est actuellement en cours devant le tribunal de la Seine pour rendre le bureau d'assistance civilement responsable de la perte d'un procès perdu en raison de la prescription acquise grâce aux lenteurs du bureau.

1. Jugement du tribunal civil de la Seine. 29 juin 1859. Brière Valigny. p. 343.

Participation du trésor à l'assistance judiciaire

Un des sacrifices que le Trésor devait faire tout d'abord au profit de l'indigent, c'est l'abandon des droits qui pourraient gêner la formalité de la demande, en retarder l'arrivée au bureau, ou en contrarier l'examen.

C'est pourquoi ainsi que nous l'avons vu les pièces à produire, en vertu de l'article 10 sont exemptés de tous droits.

Exemption et non remise pécuniaire du trésor, tel est le caractère de cette première faveur, qui soustrait non seulement au paiement des droits, mais aux formalités ordinaires mêmes, les premières démarches de l'indigent. Il convenait, en effet, de rendre plus naturelle et plus simple que les actes habituels de procédure, la rédaction de la demande, et lui permettre d'arriver même informe et en tout cas dépouillée de toute contrainte gênante, entre les mains du magistrat. L'indigent est presque toujours sans instruction, il est de ceux que la formalité la plus banale pourrait ou inquiéter sous raison; ou décourager entièrement.

La demande sera donc rédigée sur papier non timbré et dispensée de la formalité de l'enregistrement. Tous les actes désignés par l'article 10, ceux qui doivent être

produits à l'appui de la demande, certificats de non imposition et attestation d'indigence, ceux qui sont nécessaires à l'examen du bureau, et demandés par lui, enfin la rédaction même de la décision, jouissent du même bénéfice et sont dispensées des formalités de l'enregistrement et du timbre.

Et c'est là une dispense totale, nous le répétons, qui porte non seulement sur les droits, mais aussi sur la formalité même. Et à ce caractère s'en joint un autre, c'est que le bénéfice propre à la production de ces pièces est un bénéfice définitif, qui ne saurait être retiré dans aucun cas, même alors que la demande viendrait à être rejeté comme frauduleuse. Il n'y aura donc jamais lieu à la perception ultérieure de ces droits dont la loi a fait un abandon définitif.

Il n'en est pas ainsi des dispenses que confère l'admission à l'assistance judiciaire au sujet de la procédure à suivre devant les tribunaux.

Ces deux caractères ne s'y rencontrent pas. L'assistance accordée, le procès commence et toutes les formalités ordinaires ne cessent d'être exigées. L'assisté les doit remplir. Il ne fallait pas créer à son profit des bénéfices de procédure, qui auraient pu mettre son adversaire dans un état d'infériorité marquée à son égard.

Tous les actes à lui nécessaires dans le procès soit comme procédure, soit comme pièces à produire seront dit la loi « visés pour timbre et enregistrés en débet ».

C'est-à-dire qu'à l'emploi obligataire du papier timbré on substitue la nécessité d'un visa destiné à remplacer le timbre et l'enregistrement subsiste, mais au lieu de

d'être accompli contre paiement de droits, il se fait sans aucune avance, et donne naissance à une créance éventuelle dont nous déterminerons plus tard le caractère.

On comprend aisément que cette obligation de l'enregistrement et du visa pour timbre soit maintenues, surtout en ce qui concerne l'enregistrement, qui produit sur les actes certains effets particuliers. D'ailleurs cette formalité est pour les actes de procédure exigée à peine de nullité. On ne peut dégager l'assisté d'une obligation si rigoureuse, et priver son adversaire du bénéfice de se prévaloir de sa non exécution. Cela ne fait de doute pour personne.

L'absence de timbre au contraire n'est pas, d'après la jurisprudence une cause de nullité des actes de procédure et ne donne lieu, en cas d'omission, qu'à la perception d'une amende par l'administration (1).

Le législateur aurait pu peut-être, ici, se montrer moins rigoureux et ne pas imposer le visa. Mais il ne l'a pas fait. Le visa reste donc exigé comme le timbre l'est dans les procédures ordinaires. Il va de soi que l'omission du visa aurait les mêmes conséquences que l'omission du timbre, c'est-à-dire l'application d'une amende sans qu'il puisse s'agir de nullité.

Les avoués restent tenus des mêmes responsabilités dans les procès d'assistance que dans les procès ordinaires en ce qui concerne le timbre ou l'enregistrement. L'omission du visa ou de l'enregistrement en débet les rend passibles des mêmes amendes.

C'est ainsi que, si la loi prescrit à peine d'amende,

1. Cour de cass. Civ. rejet 13 mars 1839 D. jurisprudence générale. Mot org. judiciaire n° 41 48.

pour l'avoué, l'enregistrement d'une pièce de la procédure dans un délai déterminé, l'avoué est tenu d'acquitter l'amende, alors que l'acte lui-même bénéficie de l'exemption du droit simple (1).

Mais cette exemption qui porte sur le droit à percevoir seulement, et non pas sur la formalité elle-même, comme pour les pièces à produire au sujet de la formation et de l'examen de la demande, n'est pas la seule différence qui existe au point de vue du bénéfice dont jouissent ces deux sortes d'actes.

Nous en avons déjà signalé une seconde.

Les exemptions des premiers ont un caractère définitif, mais le législateur en a agi tout autrement avec les seconds.

L'article 14 de la loi du 22 janvier 1851 s'exprime ainsi :

« L'assisté est *provisoirement* dispensé du paiement... »

Dispense provisoire des droits, telle est la règle générale. Etudions-en les effets dans le détail.

De la lecture de l'article 14 il résulte que les avances ou dépenses du Trésor se peuvent diviser en deux groupes : 1° celles qui ne doivent être réclamées à l'assisté qu'en cas de retrait du bénéfice ; 2° celles qui sont exigibles de lui dès que le jugement définitif est intervenu.

Dans la première catégorie, il faut faire entrer les frais de procédure proprement dits, ceux qui auraient dû être perçus par le Trésor à l'occasion du procès, frais de timbre et d'enregistrement. Nous disons pour mémoire que les honoraires et indemnités des avoués,

1. V. Dictionnaire de l'enregistrement mot. ass. jud. n. 33. 5. 68. 2. 323. P. 68. 1. 151.

greffiers, huissiers, qui ont prêté leur concours ont le même sort que ces dispenses.

Pour cette première catégorie d'avantages, la dispense provisoire cesse dans deux cas prévus par la loi et qui nous oblige à une distinction.

L'adversaire de l'assisté perd-il son procès ? Aux termes de l'article 7 de la loi « la taxe comprend tous les droits, tous les honoraires et émoluments auxquels l'assisté aurait été tenu, s'il n'y avait pas eu assistance judiciaire. »

Et l'article suivant de la loi dispose que l'exécutoire en sera délivré, non pas à l'avoué de l'accusé, mais à l'administration de l'enregistrement qui en recouvrera le montant et en fera la répartition entre les différents ayant droits.

Une pareille décision se passe de commentaire. Il est de toute justice que l'adversaire ne bénéficie pas des privilèges qui n'ont été institué que pour ces derniers.

L'assisté perd-il son procès ?

Le seul cas que nous trouvions dans lequel l'administration de l'enregistrement puisse poursuivre le recouvrement de l'exécutoire dont nous venons de parler est celui de retrait de l'assistance (cas extrêmement rare puisqu'il suppose soit un changement considérable dans la situation de la fortune de l'indigent, soit une dissimulation au moment où le bénéfice a été accordé).

Il nous reste à examiner maintenant la seconde catégorie de droits mentionnés dans l'article 14, ceux qui sont exigibles sans qu'une distinction soit nécessaire entre le cas où l'assisté gagne ou perd son procès.

Ces droits sont de deux sortes : 1° ceux relatifs aux

actes qui étaient nécessaires au procès, mais dont l'enregistrement était obligatoire indépendamment de ce procès, et 2° non plus des remises de droits, mais certaines avances faites par le Trésor à l'assisté.

1° L'assisté peut être obligé de produire en justice certains actes ou certains titres, pour faire valoir ses droits. La production de ces actes donne-t-elle lieu à un enregistrement ? [Il faut distinguer : si étant donnée la nature de l'acte l'assisté eût pu ne pas le soumettre à l'enregistrement sans l'instance en cours ou bien, si au contraire, il eût été tenu, malgré le procès, à cette formalité, comme pour un acte par exemple dont les lois ordonnent indépendamment de tout litige l'enregistrement dans un délai déterminé, sous peine de certaines amendes. Dans ce dernier cas, et dans ce dernier cas seulement (le premier restant dans la catégorie déjà étudiée), l'avance des frais lui sera bien faite pour ne pas contrarier la marche de la justice et pour que l'indigent n'éprouve aucune gêne au cours du litige, mais il en devra le montant, le procès une fois terminé, et l'administration pourra le recouvrer contre lui dès le jugement définitif intervenu. L'assistance judiciaire n'a lieu que pour les frais faits en justice et non pour ceux que le procès ne nécessite pas(1).

2° A côté de ces droits il faut en placer d'autres qui sont de véritables avances faites par le Trésor. L'article 14 de la loi du 22 janvier 1851 en donne l'énumération : « Les frais des transports des juges, des officiers ministériels et des experts, les honoraires de ces der-

1. Art. 14 de la loi du 22 janvier 1851.

niers et les taxes des témoins dont l'audition a été autorisée par le juge ou par le juge-commissaire. »

Il y a là des frais qui doivent être acquittés et acquittés sur le champ.

On ne peut imposer aux témoins de renoncer à la taxe qui leur est due parce qu'il y a un indigent dans le procès, pas plus qu'on ne peut obliger à des services gratuits les experts qui sont en dehors du personnel judiciaire, et à ce titre ne peuvent être soumis à des devoirs corporatifs. Quant aux transports des juges ou autres officiers ministériels qui exigent d'eux non pas seulement des renoncements à un droit mais encore des débours, il est juste de les indemniser de leurs frais.

Comment l'indigent pourrait-il acquitter les droits dont nous venons de donner la nomenclature sans grand dommage ou sans grande gêne pour lui ?

Pour lui permettre de n'en pas souffrir et d'être sur ce pied d'égalité, avec son adversaire, que le législateur recherchait, l'Etat en fera l'avance. Mais si le Trésor consent à abandonner les droits qu'il pourrait percevoir il n'entend pas qu'il en soit de même des débours qu'il sera amené à faire. C'est une dette suivant le rapport de M. de Vatimesnil que l'assisté contracte à l'égard de l'Etat et dont il devra s'acquitter dès la fin du procès.

Aussi le jugement définitif intervenu, l'administration se fera délivrer un exécutoire contre l'assisté comprenant ces deux dernières catégories de frais, frais qui eussent été nécessaires sous le procès, avances faites par le Trésor et peut en poursuivre le recouvrement contre l'assisté, s'il vient à perdre son procès et à être

condamné aux dépens (1). Secours souvent illusoire dont il était nécessaire toutefois d'inscrire le principe dans la loi, mais qui bien souvent se heurte à l'insolvabilité de l'assisté.

Le législateur du 22 janvier 1851 avait, à ce propos, et pour éviter tout abus, établi une limitation naturelle à ces avances du Trésor, où à ces abandons de droits et honoraires pour des actes qui ont un lien avec le procès, mais ne font pas partie intégrante de la procédure et que nous connaissons. C'est celle prévue par l'art. 16 « qui stipule que les notaires, greffiers et tous autres dépositaires publics ne sont tenus à la délivrance gratuite des actes et expéditions réclamés par l'assisté que sur une ordonnance du juge de paix ou du président ». L'enregistrement me paraîtrait être dans son droit en réclamant pour le visa pour timbre ou l'enregistrement la production de la même ordonnance, car la gratuité de ces formalités n'est que la conséquence naturelle de l'abandon des honoraires par le notaire et que la loi a entendu lier les deux choses (2).

Dans cette intervention du président du Tribunal qui connaît du procès et n'exigera que la production des pièces essentielles à la justice, il y a une garantie efficace et qui existe en fait. De même que la sagesse du Tribunal limite aux cas absolument indispensables la mesure coûteuse de l'expertise.

1. D. V. Brière Valigny, 257.

2. Article 14 de la loi du 22 janvier 1851.

Limitations des différentes immunités accordées par le Trésor

Nous savons que la demande d'assistance est dispensée des formalités du timbre et de l'enregistrement et qu'il en est de même des actes nécessaires à l'instruction de cette demande. C'est là une nécessité qui s'imposait au législateur. Il ne fallait pas gêner ceux qui se trouveraient obligés de recourir au nouveau bénéfice.

Mais c'est là le seul effet de la loi en ce qui concerne les actes antérieurs à l'admission de la demande. La décision du bureau est le point de départ des immunités qu'accorde la loi, — elle ne produit d'effet que dans l'avenir et ne rétroagit dans aucun cas.

La jurisprudence a fait de ce principe des applications multiples.

C'est ainsi qu'il a été décidé, notamment, qu'il n'y a pas lieu lorsque l'assistance a été admise pour un appel, après consignation de l'amende, de la restituer (1).

Il en est de même de tous les actes déjà faits antérieurement à l'admission de la demande, auxquels

1. 27. Fév. 1868. Chemin de fer du Nord. (S. 63, 2, 260. P. 68, 1035. Rousseau et Laisney n° 45).

les dispositions du 22 janvier 1851, ne sont pas applicables (1).

L'administration de l'enregistrement a toutefois fait passer dans ses usages une bienveillante exception.

Il est admis que le coût de l'exploit introductif d'instance bien qu'il ait été signifié avant l'admission à l'assistance doit être ajouté au coût des actes en débet (2). C'est là une mesure gracieuse de l'administration pour quelques affaires et dont on ne saurait trop louer la pratique, en raison de la lenteur des bureaux et de la nécessité d'agir souvent sans délai, sous peine d'encourir certaines déchéances.

Une limitation naturelle, et que nous devons indiquer avant de formuler ce qui précise l'étendue des bénéfices accordés par la loi, est la suivante :

« L'assistance ne saurait bénéficier qu'à ceux auxquels elle a été accordée. »

La loi du 22 janvier 1851 ayant été faite dans l'unique intérêt de l'assisté, cet intérêt est la limite nécessaire de ses effets.

Il est d'usage, et cela est d'ailleurs strictement conforme à la loi de 1851, de délivrer gratuitement à l'assisté, sur papier libre, copie du jugement et d'en permettre sans débours la signification, que le jugement ait été d'ailleurs rendu pour ou contre l'assisté. Dans ce dernier cas, l'assisté peut encore avoir intérêt à faire cette signification en vue de l'appel, ou à obtenir copie de la décision.

Mais si son adversaire réclame copie de ce jugement,

1. Bastia 2 janv. 1878, J. des av. F. 103, P. 107.

2. Trib. de Béthune, 20 sept. 1873. (J. des av. F. 93, P. 472).

ou dans son intérêt propre en fait la signification, les droits ordinaires de timbre et d'enregistrement sont dus (1), et avec eux les honoraires et indemnités des greffiers et huissiers.

L'esprit même de la loi faite dans une pensée de protection pour l'indigent, montre assez qu'il ne faut pas aller trop loin dans cette voie et il doit être décidé que toutes les fois que l'intérêt de l'assisté est en jeu les immunités de la loi devront être appliquées sans qu'il soit nécessaire d'examiner si d'autres personnes ont un intérêt semblable au sien.

Par application de ce principe, il a été décidé que lorsque plusieurs parties sont intéressées à une formalité ou à un acte, il suffit que l'une d'elles soit assistée pour que le visa pour timbre et l'enregistrement en débet en puissent être accordées (2). Toutefois, si une autre partie que l'assisté faisait usage de ces actes, elle devrait au préalable en acquitter les droits (3).

Ces deux limitations établies et qui découlent de la nature même des choses, il reste à tracer la règle générale qui déterminerait les actes auxquels s'appliquent les immunités de la loi, elle pourrait être ainsi formulée :

Le bénéfice de l'assistance judiciaire s'étend à tous les actes qui sont nécessaires à l'assisté pour suivre l'ac-

1 Naquet. *Dictionnaire de l'enregistrement*, t. 3, n. 1188.

2. Il y a lieu de délivrer sans avance les droits de grosse d'un jugement interlocutoire, rendu en faveur de neuf cohéritiers dont quatre seulement sont admis au bénéfice de l'assistance. (27 janvier 1857 et 4 mai 1866.) (Dict. eur : n. 31.)

Même solution en ce qui concerne un acte de liquidation de partage (19 juin 1866) (Dict. eur : n. 32).

3. Mêmes textes.

tion et faire passer la sentence à intervenir en force de chose jugée.

Et cette règle est strictement conforme au but poursuivi, à la volonté du législateur, qui a voulu mettre sur un même pied d'égalité le plaideur nécessiteux et le plaideur ayant des ressources pour suivre l'action, tant que les droits contestés entre eux demeureront incertains, tant qu'une sentence non susceptible d'appel n'aura pas fait cesser le doute. Or la sentence ne peut avoir ce caractère que lorsqu'elle est passée en force de chose jugée.

A ce moment l'indigent au lieu d'un droit contestable qui pourra lui être disputé par plus puissant et plus fort que lui, aura en mains un droit dont il lui suffira de demander l'exécution à la force publique.

Nous allons en tirer les conséquences pratiques sur le point qui nous occupe en ce moment et dont nous avons déjà dans un autre chapitre discuté le principe.

Il est tout d'abord généralement admis que le jugement ou l'arrêt, leur signification et la délivrance de la grosse sont dispensés du paiement des droits (1). Ce n'est en effet qu'après la signification que le jugement peut passer en force de chose jugée.

On reconnaît en vertu du même principe que l'opposition à la taxe des dépens formée par l'assisté ou par son avoué doit recevoir les formalités de l'enregistrement en debet et le visa pour timbre (2). La liquidation des dépens est un accessoire du jugement, que ce jugement même renferme. Il fait partie intégrante du litige

1. Dec. min. just. 3 nov. 1859, Brière Valigny, p. 348.

2. 7 mai 1862, Dict. enregistrement : *loc. cit.* 4. 43.

et on peut dire qu'il ne serait pas clos sans que les dépens soient réglés.

Mais à l'arrêt au jugement définitif se borne le bénéfice de l'assistance judiciaire. La loi n'a prévu que les difficultés pécuniaires de la contestation et non l'exécution des droits définitifs. On ne peut suppléer ici au silence de la loi. Et ce silence est significatif. Le législateur a pensé qu'il n'avait pas à protéger un droit incontestable, définitif, qui se suffisait à lui-même (1).

Toutefois dans certaines procédures comme le partage, les rectifications des actes de l'état-civil, on a été obligé d'admettre que tous les actes nécessaires s'y rapportant même après le jugement intervenu, bénéficiaient des faveurs de l'assistance. La raison en est, qu'en ces matières, l'intervention de la justice est moins nécessaire par le désir de terminer un différent que par celui de soumettre certains actes à des formalités nécessaires. Le bénéfice de l'assistance qui s'étend à tout acte en justice, s'appliquant à ces formalités, les comprend dans leur totalité (2).

Dans d'autres cas encore le bénéfice de l'assistance est accordé après le jugement pour certains actes d'exécution. Ce sont tous ceux dans lesquels les décisions de justice ne passent en force de chose jugée que lorsqu'elles sont suivies d'actes d'exécution dans des délais fixés parla

1. Bureau assist. jud. Paris, 30 nov. 1852. Brière Valigny, p. 348. Inst. du directeur de l'enregistrement du 18 juillet 1853. Brière Valigny, p. 244. Dec. mén. 11 oct. et 23 nov. 1855, 16 juin 1875, 15 mars 1877.

2. Déc. mén. fin, 19 nov. 1875. (Jour. enreg. n, 20,016, Garnier rep. per. table 1879).

loi ; si bien que le bénéfice de la décision se trouverait perdu s'ils n'étaient pas accomplis. Il en est ainsi pour les jugements rendus par défaut, les jugements prononçant la séparation de biens ou le divorce, etc. La sentence ne sera définitive pour chacune de ces procédures, que lorsque les actes d'exécution prescrits seront accomplis et l'assistance qui suit le plaideur tant que le droit n'a pas cessé d'être litigieux, s'appliquera à eux.

C'est ainsi qu'il a été décidé que les actes de signification et arrêts par défaut et les divers actes de poursuite prévus par l'article 159 C. proc. civ. tendant à provoquer l'opposition ou à faire courir les délais d'appel ou de pourvoi en cassation jouissaient du bénéfice de la loi du 22 janvier 1851. Si bien que l'administration a été amenée à faire certaines avances nécessaires pour l'accomplissement de ces différents actes ; transports d'huissiers, transports de meubles — les débours seront d'ailleurs exigibles dès le jugement intervenu, ainsi que cela a lieu en matière d'assistance pour toute avance faite par le Trésor (1).

La même règle doit être appliquée en ce qui concerne les actes relatifs aux jugements de séparation de corps obtenus par défaut et non pour éviter la péremption en matière de séparation de bien ou de divorce, mais par le jeu même de la procédure de défaut, qui exige l'exécution pour rendre définitifs les jugements rendus par défaut (2).

Il en est de même, ainsi que nous venons de le laisser

1. Déc. min. fin 29 av. 1853 (*Inst. gén.* n° 1,971).

2. 27 juin 1865 (l. 67. 2 57).

pressentir en matière de séparation de biens, en vertu de l'article 1444 du code civil, duquel il résulte que la sentence n'est définitive que si le paiement des droits et reprises de la femme est constaté par acte authentique ou au moins si des poursuites ont été commencées dans la quinzaine du jugement (1).

Si l'un des époux est commerçant, il a été admis que le dépôt au greffe du Tribunal de commerce du jugement de séparation et le certificat qui constate le dépôt jouissent des immunités établies par la loi. Telle est la jurisprudence de l'administration (2).

Lorsque la séparation des biens est la conséquence d'une séparation de corps, la sentence pour devenir définitive n'a pas besoin d'être suivie des formalités de l'art. 1444 C. civ. On devra donc décider que le bénéfice de l'assistance ne sera dans ce cas accordé pour aucun acte de poursuite (3) à moins toutefois que le jugement de séparation de corps ait été rendu par défaut dans lequel cas par application de l'article 159 du Code de procédure civile, la liquidation des reprises devient nécessaire pour rendre le jugement définitif. C'est en cela, en effet, que consiste les premiers actes d'exécution en cette matière, et non comme on l'a dit pour empêcher sa péremption (4).

1. Il a été jugé que le notaire ne pourrait poursuivre contre l'assisté le paiement des frais de l'acte liquidatif. Trib. Rambouillet, 11 mai 1860. Jour. Proc. n° 7222.

2. Dict. enreg., *loco cit.* n° 39.

3. Déc. min. just. et fin., 11 octobre 1855. V. en sens contraire, Dict. enreg., n. 37.

4. Déc. min. just., 15 mai 1869. Géraud : Dict. comptabilité *supp.*, n. 1859.

On a dû décider pour les mêmes raisons que le jugement de divorce ne passant en force de chose jugée que par l'accomplissement de certaines formalités, le bénéfice de l'assistance s'étendait à ces formalités et notamment à l'expédition de l'acte de l'état civil, constatant le divorce, et les publications dont le Trésor doit faire l'avance (1).

Mais il ne faut pas aller plus loin dans cette voie et bien que des décisions d'espèce s'expliquent par des raisons de fait auxquelles on ne peut qu'applaudir, et qu'il soit peut-être nécessaire de modifier la loi sur ce point ; on ne doit pas, toutefois, en dépasser les termes sous prétexte d'interprétation.

Doit-on aller, par exemple, jusqu'à approuver la décision du bureau d'assistance de la Seine (2), portant que lorsque des difficultés s'élèvent pour la renonciation ou l'acceptation de la communauté, les comptes et liquidations de partage, le bureau pourra, après le jugement accorder pour l'accomplissement de ces actes le bénéfice de l'assistance ou bien même qu'il peut, dès l'admission à l'assistance, au début du procès, qui décidera la liquidation de la communauté, accorder éventuellement et par avance l'assistance pour les contestations relatives à cette liquidation ?

Nous pensons qu'il convient de répondre ici par une distinction. Sans doute, si des difficultés s'élèvent au cours de la liquidation, l'indigent pourra à nouveau sol-

1. Garnier, *rép. per.*, n. 6481.

2. Avis du bureau d'ass. de la Seine, 24 mars 1857. Brière-Valigny, p. 307.

liciter le bénéfice de l'assistance. Il y a litige, la justice le doit trancher, et nous nous trouvons dans un cas d'application de la loi de 1851. Mais c'est là un procès nouveau pour lequel une décision nouvelle est nécessaire. Aucun lien ne relie les deux actions en justice qu'un lien d'effet à cause. Les deux procédures sont distinctes, et conformément au désir de la loi, un examen nouveau du bureau sera nécessaire. Malgré cette observation, il faut constater que les tribunaux et les cours ont consacré une pratique contraire.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire s'étend-il aux formalités hypothécaires ? Ces formalités sont la conséquence nécessaire de tout jugement qui emporte à sa suite l'hypothèque judiciaire. Mais autre chose sont les conséquences de la sentence et autre chose le procès qui conduit à son obtention. L'hypothèque et ses formalités assurent simplement l'exécution d'un jugement définitif et par conséquent échappent au bénéfice de l'assistance.

Toutes les fois cependant que les formalités de l'hypothèque seront requises dans le cours d'une instance et dans l'intérêt même de la procédure suivie pour parvenir au jugement définitif, elles devront être faites conformément aux dispositions de la loi du 22 janvier 1851, c'est-à-dire avec enregistrement en débet, sous timbre, et absence de tout honoraire.

C'est qu'en effet la loi n'a rien prévu de spécial en ce qui concerne l'hypothèque, elle doit donc être assimilée aux autres actes que rendent nécessaires les divers aspects d'un procès et être traitée ainsi que les autres parties de la procédure.

Il faudra donc décider que les hypothèques des ju-

gements par défaut, prises conformément aux dispositions de l'article 2123 du Code civil, jugements auxquels il peut être formé opposition jusqu'à exécution, bénéficient de la dispense d'avance de tous droits. Il en est de même pour les jugements provisoires, pour ceux qui par exemple ordonnent de rendre compte, et enfin pour les hypothèques prises en vertu de jugements dont les délais d'appel ou de pourvoi ne sont pas encore écoulés (1).

Ainsi le bénéfice de l'assistance judiciaire se limite : 1° par la nature des personnes qui en font usage ; l'assisté seul en jouit, son intérêt est la mesure des dispenses accordées ; 2° par le temps, il ne s'étend pas aux actes antérieurs à la décision du bureau, sauf exception admise par la jurisprudence, en ce qui concerne la demande introductive d'instance ; il ne s'étend en aucun cas aux actes postérieurs à la sentence définitive et les exceptions qui y sont apportées par la pratique doivent être rejetées comme contraires à la loi, bien que peut-être souhaitables en fait.

1. Déc. min. fin., 29 avr. 1863. Brière-Valigny, p. 262.

Liquidation des frais d'assistance

Nous n'accorderons que peu de place à la liquidation des frais d'assistance. Cette question nous semble se rapporter plutôt à l'enregistrement qu'à l'étude du droit.

Mais il est de notre devoir de résumer dans une étude d'ensemble de la loi du 22 janvier 1851, ses dispositions sur ce point.

Nous savons déjà que le législateur a distingué à ce sujet deux cas. Celui où l'assisté gagne son procès, celui où il le perd.

Dans le cas où l'assisté gagne son procès, son adversaire ne pouvant profiter du bénéfice de l'assistance, devra tous les droits qui auraient été payés par lui dans un procès ordinaire.

La taxe des frais comprendra « tous les droits honoraires et émoluments auxquels l'assisté aurait été tenu, s'il n'y avait pas eu d'assistance judiciaire ».

Un exécutoire de ces frais est établi comme dans les procès ordinaires. Nous verrons dans un instant au nom de qui l'exécutoire est délivré.

Mais il importe de faire remarquer tout d'abord que certains droits, au paiement desquels l'administration pourra avoir provisoirement renoncé, n'entrent pas en taxe

dans les procès ordinaires, et ne devront par conséquent pas être réclamés à l'adversaire de l'assisté, sous peine de rendre pour lui les charges du procès plus lourdes que dans les procédures entre solvables. Ces droits sont ceux énumérés dans le paragraphe 5 de l'article 14. Il s'agit des actes et titres dont la production est nécessaire dans le procès en cours, mais dont la loi prescrit l'enregistrement dans des détails déterminés. L'administration les enregistre en débet, mais le remboursement n'en peut être demandé à l'adversaire de l'assisté. Ils sont faits dans l'intérêt de l'indigent et, dans un procès ordinaire, auraient été avancés et définitivement supportés par celui qui aurait produit les titres ou actes. L'article 18 paragraphe 2 dispose qu'un exécutoire séparé de ces droits sera délivré au nom de l'administration. Nous savons déjà qu'ils sont exigibles contre l'assisté dès que le jugement est devenu définitif.

Quant aux frais qui entrent en taxe d'habitude, le recouvrement en est différent de celui des procédures ordinaires. L'article 18 dispose en effet que « la condamnation (aux frais) est prononcée et l'exécutoire est délivré au nom de l'administration de l'enregistrement et des domaines, qui en poursuit le recouvrement comme en matière d'enregistrement ».

Il est naturel qu'un titre exécutoire soit donné à l'administration pour la dette contractée à son égard dette de beaucoup plus importante que celle des autres ayant droit dans la taxe. C'est donc l'administration qu'il importait d'armer le plus utilement.

La loi ne s'est même pas arrêtée là, elle lui a accordée une garantie de plus.

Le dernier paragraphe de l'article 18 formule en ces termes un véritable droit de préférence en faveur de l'administration : « La créance du trésor, pour les avances qu'il a faites, ainsi que pour tous droits de greffe, d'enregistrement et de timbre a la préférence sur celle des autres ayant droits ».

Mais cette situation même de l'administration de l'enregistrement met à sa charge certaines obligations. Ayant recouvré le montant total de la taxe, elle doit en faire la répartition entre les différentes personnes auxquelles la taxe eut profité, en matière ordinaire. C'est aussi là l'objet d'une disposition de l'article 18.

• L'administration de l'enregistrement et des domaines fait, immédiatement, dit cet article, aux divers ayant droits la distribution des sommes recouvrées ».

Nous avons réservé à dessein le mode de recouvrement du montant de la taxe, qui a fait l'objet d'avis et de décisions contraires.

• L'administration, dit un passage déjà cité, en poursuit le recouvrement *comme en matière d'enregistrement* ».

La question s'est élevée de savoir, malgré ce texte formel, si l'administration doit poursuivre par voie administrative, c'est-à-dire par voie de contrainte, ou par voie de signification de l'exécutoire, comme en cas de liquidation de frais en matière ordinaire.

Il semble qu'en présence des termes formels de la loi le second système n'eût dû jamais se produire.

Cependant il y a lieu de remarquer avec les partisans de la seconde solution qu'il est étrange de voir la loi sur l'assistance substituer à un mode d'exécution de recou-

vrement des frais, à un autre mode. C'est presque substituer une procédure à une autre sur ce point spécial. Et nous savons qu'une des préoccupations du législateur a été de ne rien modifier à la situation de l'adversaire de l'assisté. La cour de Montpellier et le tribunal d'Orthez n'ont pas hésité, ne tenant aucun compte des mots « comme en matière d'enregistrement » ou en donnant des explications subtiles, d'exiger la signification préalable de l'exécutoire (1). Ils pensaient ainsi si non être fidèles au texte, du moins à l'esprit de la loi du 22 janvier 1851.

S'il y a là un manquement aux principes que le législateur s'était à lui même posés, on le peut regretter, mais la loi est trop formelle pour qu'on s'y puisse dérober.

La mission de l'interprète est d'être fidèle, et il ne peut se soustraire à ce devoir pour essayer de mettre dans une loi plus de logique et d'unité. Ce qu'à voulu le législateur n'est pas douteux il l'a clairement dit et s'il a modifié sur ce point la situation de l'adversaire de l'assisté, il ne s'en faut pas trop étonner, ne dérogeait-il pas déjà à la procédure ordinaire en rendant l'administration titulaire de la condamnation aux frais et en lui faisant délivrer en son nom l'exécutoire ? Après avoir changé le créancier principal de l'adversaire de l'assisté en ce qui concerne les frais, ne pouvait-il pas changer le mode de recouvrement de la créance ?

Nous pensons donc que les tribunaux de Mirecourt

1. Montpellier 16 mars 63. Garnier *Ibidem*. Orthez. 21 mai 90. J. enreg. 23433.

et de Coutance ont bien jugé en consacrant l'interprétation que nous venons de donner (1).

Une autre difficulté s'élève au sujet du recouvrement des frais par l'administration.

L'article 156 du code de Providence civile prescrit que les jugements rendus par défaut et qui n'auront pas été exécutés dans les six mois seront refutés non avenus.

L'exécutoire étant délivré à l'administration et séparé complètement de l'exécution du jugement, pourra-t-il être poursuivi contre l'adversaire de l'assisté alors que la péremption des 6 mois aura été acquise ou tout au moins pourra l'être ?

Les circulaires ministérielles du 29 avril 1853 et du 5 juin 1862 décident en sens inverse et ont produit des jurisprudences contraires (2).

Il ne nous paraît guère douteux que le montant de la taxe puisse être dans ce cas poursuivi contre l'adversaire de l'assisté, sauf bien entendu, signification préalable de la condamnation intervenue, indépendamment de l'exécution du jugement. Ce sont choses désormais séparées.

Cependant une circulaire du ministre des finances en date du 30 octobre 1876 a condamné cette interprétation rigoureuse de la loi et trop défavorable à l'adversaire de l'assisté. Elle a décidé que l'administration n'aurait jamais à réclamer le paiement des droits des jugements rendus par défaut, alors que la péremption de ces jugements était acquise ou pouvait l'être, sauf le

1. Mirecourt 15 oct. 1856. Garnier répertoire n° 2299. Coutance 20 déc. 88. rept. enreg. n° 7216.

2. Trib. de la Seine 13 juin 1868. Seine 21 déc. 72. D. P. 73. 5. 3.

cas où une exécution amiable aurait eu lieu. Le ministre invite l'administration à se renseigner.

Pour assurer l'exécution très importante pour le Trésor du recouvrement de la taxe le législateur a pris certaines mesures. L'article 20 de la loi s'exprime ainsi :

« Les avoués sont tenus de transmettre au receveur de l'enregistrement, l'extrait d'un jugement de condamnation ou l'exécutoire, sous peine de dix francs d'amende pour chaque extrait de jugement ou chaque exécutoire non transmis dans le délai d'un mois ».

On doit entendre par délai d'un mois, non pas un mois après le jugement, ce qui serait impossible souvent, mais un mois après la liquidation des frais. En cas d'affaire sommaire, c'est le jugement lui-même qui taxe et fera courir le délai, dans les autres cas il partira de la taxe faite par le juge (1).

Il nous reste à examiner maintenant la seconde hypothèse prévue au début de ce chapitre, celle où l'assisté perd son procès. Elle est régie par l'article 19 qu'il suffit de transcrire :

« En cas de condamnation aux dépens prononcée contre l'assisté, il est procédé, conformément aux règles tractées par l'article précédent, au recouvrement des sommes dues au Trésor, en vertu des paragraphes 5 et 8 de l'article 14 ».

Il s'agit là des avances faites par le Trésor à l'assisté et des droits qui ont été provisoirement abandonnées à l'assisté au sujet de l'enregistrement d'actes ou de titres qui indépendamment du procès auraient dû être soumis

1. Cass. civ. ref. 12 nov. 1862. D. P. 62. 1. 474.

aux mêmes formalités. Nous savions déjà que ces droits étaient toujours exigibles contre l'assisté après jugement. Ils seront recouvrés dans la forme indiquée à l'article 18 et dont nous venons de nous occuper.

Quant à tous les autres droits, ils ne seront réclamés contre l'assisté perdant et exigibles de lui en la même forme qu'en cas de retrait de l'assistance.

Retrait de l'assistance judiciaire

La loi du 22 janvier 1851 a admis deux cas dans lesquels l'assistance judiciaire pouvait être retirée. Ce sont : 1° s'il survient à l'assisté des ressources suffisantes ; 2° s'il a surpris la décision du bureau par une déclaration frauduleuse (1).

Le projet du gouvernement portait pour ce second cas une *déclaration mensongère*. Le mot frauduleuse a paru préférable à la commission du Corps législatif, entendant par cette modification faire connaître qu'une simple erreur ne serait pas suffisante et qu'il fallait de véritables manœuvres de nature à égarer la décision du bureau.

En dehors de ces deux cas le gouvernement avait cru devoir indiquer un autre motif de déchéance.

L'article 18 de son projet déclarait que le bénéfice de l'assistance judiciaire serait également retiré « si l'on venait à acquérir la conviction que l'instance n'était pas fondée. » Cette troisième cause de retrait a été écartée par la commission.

Elle y a vu trop de sévérité pour l'assisté. De plus, ce retrait par le motif indiqué (1) survenant, pendant l'instance, au cours du procès, pourrait lui porter un

1. Art. 21 de la loi du 22 janvier 1851.

coup funeste et le placer dans une situation détestable pour l'exercice de ses droits en justice.

D'ailleurs cette cause de déchéance peut en cas de fraude de l'assisté se confondre avec un des deux cas admis par la commission et être frappé à ce titre.

Limité quant aux causes qui peuvent le motiver, le retrait de l'assistance judiciaire ne l'est pas quant au temps où il peut utilement intervenir.

L'article 21 déclare en effet dans son paragraphe premier, avant d'énumérer les deux cas dans lesquels le bénéfice de l'assistance judiciaire peut être retiré, que ce retrait peut avoir lieu en tout état de cause, « soit avant, soit même après le jugement ».

La loi ne fait donc aucune distinction ; le retrait peut intervenir avant, pendant ou après l'instance.

S'il intervient avant l'instance, cas extrêmement rare, car il faudrait que le retrait suive de très près la première décision du bureau, les choses reviennent en état comme si le bénéfice n'avait jamais été accordé.

Les désignations d'un avoué et d'un huissier pour occuper tombent par là même.

Lorsque le bénéfice est retiré pendant l'instance, ou après le jugement, des complications résultant de la part ou de la totalité de la procédure accomplie apparaissent et il est nécessaire de se préoccuper des effets exacts du retrait. Ils sont d'ailleurs fixés par l'art. 24, § 1^{er} de la loi ainsi conçu :

« Le retrait de l'assistance a pour effet de rendre immédiatement exigibles les droits, honoraires, émolu-

1. Nous verrons en effet que les sentences du bureau prononçant le retrait doivent être motivées. Cette décision ne serait-elle pas alors forcément de nature à nuire à l'assisté ?

ments et avances de toute nature dont l'assisté avait été dispensé. •

Et pour déterminer l'application de cet article, nous reprendrons la distinction établie par la loi elle-même suivant que le retrait intervient avant ou après le jugement.

Le bénéfice de l'assistance vient-il à être retiré au cours de l'instance ?

Deux sortes d'effets sont produits.

Le premier, que la loi ne dit pas mais qui y est implicitement contenu, c'est que le procès suivra son cours comme si le bénéfice de l'assistance n'avait jamais été accordé. L'administration de l'enregistrement, les avoués, huissiers et avocats demanderont pour les actes à accomplir le paiement de leurs droits, émoluments et honoraires.

Il y a plus, les droits, émoluments et honoraires qui auraient été perçus depuis le commencement du procès dans une instance ordinaire deviennent d'après l'article 24, immédiatement exigibles contre l'assisté. Le retrait a ici un effet rétroactif. L'administration poursuivra le recouvrement de ce qui lui est dû, en la forme administrative, conformément aux prescriptions de l'article 18. Les huissiers, avoués, notaires et avocats exigeront la rémunération de leurs services passés. Et pourront même, à notre avis, faire de ce paiement la condition de leur concours pour l'avenir.

Comment entendre, à présent, les effets du retrait de l'assistance, dans la seconde hypothèse, le retrait de l'assistance après le jugement ?

On comprend très bien dans un cas l'application de

l'article 24, paragraphe premier, transcrit plus haut. C'est lorsque l'assisté a perdu son procès et qu'il a été condamné aux dépens.

L'article 19 n'avait permis de poursuivre contre lui que le recouvrement des frais spécifiés à l'article 14, paragraphes 5 et 8. Les autres frais de procédure, dont l'administration a un exécutoire, mais qu'elle n'a pu exiger, vont pouvoir être réclamés à l'assisté, dans les formes prescrites à l'article 18.

Dans l'hypothèse que nous venons d'examiner, l'application de l'article 24, paragraphe 1, est très simple. Le projet du gouvernement n'avait prévu que ce seul cas de retrait de l'assistance après jugement et l'avait même encore limité. Il s'exprimait ainsi :

Le retrait sera accordé « si la partie (l'assisté) a été condamnée aux dépens, en tout ou en partie, et si, en outre, elle est revenue à bonne fortune » (1).

Ainsi il faut dans le projet du gouvernement, que l'assisté soit revenu à bonne fortune et qu'il ait été condamné aux dépens pour que le bénéfice de l'assistance ait été condamné aux dépens.

La commission parlementaire a écarté ce système, par des raisons qui nous ferons découvrir l'utilité du retrait et ses offices dans l'hypothèse où le bénéfice de l'assistance est retiré après le jugement rendu en faveur de l'assisté.

La commission donnait pour rejeter le texte du gouvernement, les motifs suivants :

1° L'assisté peut avoir été déchu du bénéfice comme ayant frauduleusement surpris la décision du bureau.

1. Art. 20 du projet du gouvernement. Brière-Valigny, p. 179.

Et quelle que soit sa situation dans le procès, perdant ou gagnant, il n'est digne d'aucun intérêt.

2° L'assisté peut avoir gagné son procès et son adversaire avoir été condamné aux dépens. Le jugement peut aussi intervertir leur situation de fortune ou cette inversion peut provenir de toute autre cause. N'est-il pas juste alors que le Trésor et les officiers ministériels perçoivent les sommes qui leur sont dues.

C'est pour ces raisons que le législateur a décidé que même en cas de gain du procès par l'assisté, le bénéfice peut encore lui être retiré après jugement et qu'il peut être abstreint à acquitter les frais auxquels il aurait été tenu dans une procédure ordinaire. Le recouvrement en sera fait conformément à l'article 18, qui décide souverainement en cette matière.

Nous avons dit dans quel cas le retrait est prononcé, quels sont ses effets, nous avons aussi indiqué que le bureau d'assistance était en cette matière la juridiction compétente.

Cette compétence résulte non d'une disposition formelle de la loi, mais des articles 22 et 24 qui la supposent nécessairement.

Il est d'ailleurs logique que la juridiction qui confère le privilège en proclame la déchéance.

Mais dans quel cas et comment le bureau sera-t-il saisi ?

L'article 22 de la loi dispose que le retrait de l'assistance peut être demandé soit par le ministère public, soit par la partie adverse.

Ces deux seules personnes ont le droit de le saisir officiellement et de l'obliger à statuer. Mais le bureau

ayant le droit d'agir d'office (1) il va sans dire que tous les intéressés pourront adresser des réclamations officielles au Président, qui leur donnera la suite qu'il appartiendra. Parmi ces intéressés doivent être compris les notaires, les avoués, les greffiers, les huissiers.

Mais c'est là le seul moyen qui soit aux mains des autres personnes, quelles qu'elles soient, en dehors du ministère public ou de la partie adverse, pour faire infirmer tout ou partie du bénéfice accordé.

On ne saurait donc reconnaître le droit aux officiers ministériels de poursuivre directement devant les tribunaux l'assisté revenu à une meilleure fortune, ou ayant dissimulé ses ressources lors de la décision du bureau, pour le paiement de leur dû. Ce serait vouloir se soustraire à l'esprit comme au texte de la loi qui a voulu que les droits de procédure ne puissent être réclamés à l'assisté que dans les cas, sous les conditions, dans les formes par elles prescrits.

Il faut donc désapprouver une décision de la Cour de Chambéry (2) aux termes de laquelle l'avoué serait autorisé à poursuivre par tous les modes de droit le client d'assistance qui est en mesure de payer.

La Cour donne pour motifs de son arrêt « que la question de savoir si l'assistance judiciaire peut être retirée après la clôture de l'assistance est controversée et que l'équité ne permet pas de faire supporter définitivement par l'avoué des frais dont il n'a été chargé qu'à titre provisoire. »

M. Glasson combat justement cet arrêt qui contient

1. Art. 24, par. 2

2. Chambéry, 2 fév. 1887, af. Richard. D. P. 87. 2. 19. V. la note de M. Glasson, sous cet arrêt.

tout d'abord une erreur matérielle. Il n'est nullement controversé en jurisprudence que l'assistance puisse être retirée après le jugement. Ce point a été l'objet de discussions législatives, mais l'article 21 de la loi consacre de la façon la plus formelle le système de la commission qui permet ce retrait en disant qu'il peut être prononcé avant ou *après le jugement*.

Mais ce qui domine ce débat et impose la solution par nous proposée, c'est que en matière de recouvrements des droits abandonnés provisoirement à l'assisté et en matière de retrait, les formules et la disposition limitatives de la loi nous obligent à ne priver l'assisté, dans quelque mesure que ce soit, du bénéfice à lui conféré, que dans les cas prévus par le législateur.

Aussi bien l'avoué pourra s'adresser au président du bureau comme nous l'avons montré, ou même au ministère public qui a le droit de saisir la juridiction prononçant le retrait.

L'examen du bureau d'assistance et la nature de sa décision diffèrent essentiellement de celle qui accorde le bénéfice.

Le bureau ne peut-être saisi de l'instance en retrait que par des personnes indiquées limitativement par la loi.

Sa sentence a des conséquences pécuniaires graves, elle peut avoir des conséquences pénales (1) Il importe donc que l'assisté se puisse défendre, et que la décision intervenue offre les garanties d'un jugement.

La loi lui impose en effet certaines obligations.

« L'assistance judiciaire ne peut être retirée qu'après

1. Article 26 de la loi du 22 janvier 1851.

que l'assisté a été entendu ou mis en demeure de s'expliquer » (1).

C'est le débat contradictoire.

La sentence doit en outre être motivée (2). C'est la garantie ordinaire de l'examen des jugements.

Ces dispositions s'expliquent par les caractères particuliers de la sentence rendue.

C'est plus qu'une perte pécuniaire. Le retrait d'un bénéfice comporte toujours je ne sais quelle défaveur dont peut souffrir celui auquel il est enlevé. De plus l'article 26 de la même loi frappe de peines correctionnelles ceux auxquels l'assistance a été retirée pour avoir fait de fausses déclarations au sujet de leur indigence.

L'assisté peut être traduit devant le tribunal correctionnel et la peine qui pourra être prononcée contre lui sont à la fois l'amende et la prison (3). Dans cette poursuite le bureau a un rôle considérable, puisque un avis conforme de sa part est nécessaire pour que l'action publique soit mise en mouvement. C'est donc sa décision qui rend les poursuites possibles, c'est son avis qui rend la plainte recevable.

Le bureau d'assistance judiciaire est donc, en matière de retrait une vraie juridiction, appelant les intéressés, motivant ses sentences, dont elle peut ordonner la communication au ministère public à l'effet d'en tirer des conséquences pénales.

1. Art. 23.

2. Art. 22, § 2.

3. Amende égale au montant des frais sans qu'elle puisse être inférieure à 100 francs, 8 jours à 6 mois de prison. Art. 26 de la loi du 22 janvier 1851.

La loi se montre ainsi sévère pour l'assisté et empêche en même temps que le bénéfice à lui accordé puisse lui être indirectement retiré par d'autres moyens ou pour d'autres causes que ceux par lui prévus.

Cette apparence de jugement dans la décision de retrait, ne peut pas, comme cela aurait lieu avec la sentence initiale accordant le bénéfice, influencer sur les juges et servir de préjugé, puisque l'instance est terminée.

Les inconvénients disparaissent pour laisser place aux garanties extérieures d'une décision réfléchie.

De l'assistance judiciaire en matière criminelle et correctionnelle

Les dispositions de la loi du 22 janvier 1851, en matière criminelle et correctionnelle, sont très courtes.

La défense des indigents était, nous l'avons vu, bien mieux organisée en matière criminelle et correctionnelle qu'au civil, avant la loi sur l'assistance, dispense de droit d'appel, de consignation d'amende, etc.

D'ailleurs pour tous les droits de poursuite à la requête du ministère public, il suffit au prévenu de l'aide d'un avocat, aucune consignation, aucun débours ne lui sont imposés. Le conseil de l'ordre des avocats s'est toujours attaché à remplir ce devoir de protection à l'égard des accusés, lorsqu'une requête en ce sens lui était adressée par l'intéressé.

En ce qui touche le défenseur à donner au prévenu, la loi n'a eu qu'à régulariser la pratique suivie, à organiser ce devoir que le barreau s'est lui même donné. Et pour que tous ceux qui sont traduits en justice aient, s'ils le réclament, le secours d'un avocat, c'est au président du tribunal saisi qu'incombe le soin de leur en désigner un.

Un pareil système se trouvait déjà organisé par le

Code d'instruction criminelle en ce qui concerne la cour d'assises. C'était d'après l'art. 294 de ce Code un devoir pour le président de donner à *tout prévenu*, qui déclarerait n'en avoir, un défenseur pour présenter sa cause en justice. Le législateur de 1851 n'a eu qu'à renvoyer aux prescriptions de ce texte (1).

Mais devant la juridiction correctionnelle une décision analogue était nécessaire. Toutefois l'importance des faits est moindre que devant la cour d'assises. Ce ne sera pas, pour le président, une obligation de donner à chaque prévenu un défenseur, mais simplement la loi lui impose d'en désigner un à ceux des accusés qui lui en formeront la demande, pourvu toutefois que l'indigence de celui qui sollicite cette faveur soit établie.

A ce sujet l'article 29 ajoute que l'indigence pourra être constatée par les pièces désignées en l'article 10 ou par tous autres documents, en laissant ainsi au prévenu toute liberté pour faire la preuve de sa pauvreté, le législateur donnait toute latitude pour l'appréciation au président, et lui indiquait par là même l'indulgence dont il devait user.

La sollicitude du législateur a porté sur un autre point à savoir la défense des indigents en matière criminelle et correctionnelle.

Il ne suffit pas de donner au prévenu un défenseur plus ou moins habile, plus ou moins éloquent, mais il faut aussi mettre à sa disposition les moyens dont une personne aisée jouirait pour faire la preuve de son innocence.

1. Art. 28 de la loi du 22 janvier 1851.

L'article 30 de la loi du 22 janvier 1851, donne à cet effet au président soit du tribunal correctionnel, soit de la cour d'assises, le droit et le devoir de citer sur la demande du prévenu, les témoins qu'il croira utiles à sa défense.

C'était là une faculté réservée au ministère public par l'article 321 du Code d'instruction criminelle mais devant la cour d'assises seulement. Si bien que devant cette juridiction le ministère public et le président ont tous deux cumulativement ce même devoir que leur impose des textes différents.

Si en matière correctionnelle le ministère public n'avait pas le même devoir écrit dans la loi, s'il était utile de le faire apparaître dans la loi en le confirmant au président comme le fait l'article 30 de la loi du 22 janvier 1861, on peut dire que, néanmoins, sur l'indication du prévenu, le ministère public fait et a fait de tout temps, citer des témoins à décharge. Ce que ce magistrat doit rechercher avant tout est la manifestation de la vérité.

Le législateur de 1851 ne change donc rien ou presque rien au fait. Il ajoute une garantie d'impartialité au jeu de cette pratique en accordant au président le soin de statuer. C'est toujours le ministère public qui devra faire citer, mais au lieu d'être une faculté pour lui, ce sera une obligation lorsque le président aura prononcé.

Enfin, le même article de loi ajoute que « le président pourra ordonner toutes productions ou vérifications de pièces jugées nécessaires. »

Ce texte vient également sanctionner un pouvoir de

fait qui a toujours appartenu au président, dont l'autorité pouvait de tout temps obtenir ces communications.

Le ministère public ne peut raisonnablement refuser au tribunal la production des pièces, les vérifications ou citations de témoins que le tribunal voudra ou examiner ou faire constater ou entendre.

Ce que la loi établit seulement, c'est le droit pour le président d'exiger ce que sans ce texte il lui était facile d'obtenir, et l'obligation pour le ministère public de provoquer des vérifications ou des témoignages, sur l'ordre de ce magistrat, alors qu'autrefois c'était de sa part simple déférence envers le tribunal qui le faisait agir.

Mais il y a plus, un droit est écrit pour le prévenu indigent de mettre en jeu tous ces rouages de procédure. Et c'est déjà beaucoup que ce droit, surtout lorsque l'accusé peut aussi par l'effet de la même loi être aidée d'un conseil.

Néanmoins, ce droit pour l'indigent est soumis au contrôle souverain du président qui n'ordonnera que l'audition des témoins à la production des pièces, les vérifications qu'il croira utiles à la manifestation de la vérité. Il fallait un frein aux incidents inutiles, et aux aléas de toutes sortes qui auraient pu résulter d'une trop grande libéralité.

Le législateur est allé en effet très prudemment dans la voie de l'assistance en matière criminelle et correctionnelle.

Il n'a accordé de privilège, avocat d'office et moyens de défense, qu'aux accusés poursuivis à la requête du ministère public ou détenus. Il n'en a pas étendu le

bénéfice à ceux qui exercent devant les tribunaux correctionnels et criminels, le droit de citation entre parties, ni à ceux qui y comparaitraient à la suite d'une assignation émanant d'un particulier.

Nous avons vu plus haut que le législateur avait refusé son appui à la partie civile, qu'il s'en était ostensiblement expliqué et les raisons qu'il en avait donné.

Les motifs allégués pour cette décision sont ici les mêmes. Le législateur a craint d'ouvrir la porte, par le moyen de l'assistance, aux accusations téméraires et même diffamatoires en les mettant à la disposition gratuite de tous les indigents.

Mais l'assimilation ne saurait être complète avec le cas où un indigent voudrait se porter partie civile. On comprend à la rigueur, dans ce cas, qu'on lui refuse l'assistance en justice. L'action publique est déjà en mouvement et il sera statué avec impartialité sur le délit et à la suite de la condamnation une action civile pourra être intentée devant les tribunaux pour la réparation du préjudice causé. L'article 159, combiné avec l'article 420 du code d'instruction criminelle, offre d'ailleurs ici un moyen d'agir sans frais.

Tandis que dans les citations entre parties, saisir la juridiction correctionnelle est souvent le moyen préférable pour agir. C'est donc fermer cette voie à tous les nécessiteux. Et peut-être, pour un danger chimérique, car le plus efficace frein à l'abus des citations directes n'est pas le coût de cette procédure, mais les conséquences civiles et pénales qui peuvent en résulter.

Quoi qu'il en soit, sur un point tout au moins, on a peine à concevoir le système du législateur.

On comprend difficilement, en effet, que celui qui est cité correctionnellement par un particulier, n'ait pas pour se défendre le même bénéfice légal, que s'il était poursuivi par le ministère public.

S'il est dans une grande ville, il peut s'adresser au bâtonnier et un défenseur ne lui sera pas refusé, mais dans un petit tribunal où il n'y aura peut-être pas de barreau constitué, il pourra peut-être difficilement bénéficier des mêmes avantages. Le président, cela résulte de l'article 29 de la loi, ne pourra de lui-même lui donner un défenseur, pas plus qu'il ne pourra, sur la demande de l'intéressé, ordonner la vérification ou la production des pièces nécessaires aux débats. Sur ce point tout au moins, la loi nous paraît incomplète et mérite d'être réformée.

Examen critique et lacunes de la loi du 22 janvier 1851

L'examen critique de la loi du 22 janvier 1851, nous paraît s'imposer après son étude, alors surtout que des réformes, depuis longtemps annoncées, menacent d'en modifier la nature ou d'en changer tout au moins le texte.

Cette œuvre législative vous paraît marquée à la fois d'une part de philosophie sociale et d'une grande sagesse. Elle a du payer la rançon de cette dernière vertu qui est la timidité.

L'idée maîtresse a vraiment une portée sociale. Elle consiste à faire participer à l'œuvre d'assistance tous ceux qui concourent à l'administration de la justice ; à mettre, par un effort commun, par les sacrifices de chacun et du Trésor en plus, l'indigent sur un même pied d'égalité que son adversaire pour la défense ou la poursuite de ses intérêts devant les tribunaux. C'est l'organisation de l'assistance professionnelle avec le concours de l'Etat.

Des préoccupations accessoires sont venues se grouper autour de cette conception générale.

Borner aux procédures suivies en justice, un bénéfice qui constitue un privilège exceptionnel dans notre légis-

lation, ne pas augmenter outre mesure les charges du trésor, enfin et surtout ne pas atteindre dans les garanties de justice qui lui sont dues, l'adversaire de l'indigent, telles sont les règles de méthode que le législateur semble s'être à lui-même posées.

Elles servent tout au moins à comprendre et à apprécier son œuvre, à en découvrir les mérites, comme aussi à en signaler les lacunes.

Les conséquences de ces idées se laissent facilement découvrir dans la loi de 1851.

Constitution et indépendance absolue du bureau d'assistance judiciaire pour donner à l'œuvre son aspect de bienfaisance professionnelle, désiré par le législateur ; abandon des droits de timbre et d'enregistrement pour y faire participer l'Etat ; limitation de l'effet du bénéfice, pour ne pas étendre au-delà des besoins un privilège nouveau, à l'acte introductif d'instance et au jugement définitif ; et pour ne pas laisser l'adversaire de l'assisté, respect rigoureux de toutes les règles de procédures, défense au bureau d'assistance de motiver ses sentences et aux tribunaux de se faire communiquer les dossiers réunis par lui, tels sont les principaux résultats de ces préoccupations.

L'Italie a presque entièrement adopté notre système et nos principes. Venant après nous, notre expérience lui a profité.

Il est ainsi plus facile de contrôler les résultats de notre législation et de constater ses lacunes par l'examen des lois des deux pays. Les applications différentes des mêmes principes découvrent, sans abandonner son esprit, ce que la loi de 1851 peut avoir d'imparfait.

La législation italienne a eu, comme nous l'avons déjà vu, la pensée de faire concourir à l'œuvre de bienfaisance organisée par la loi, tous ceux qui aident à l'administration de la justice. Elle en a fait en partie une charge professionnelle des avoués et des avocats.

C'est la même raison philosophique qui la domine. Elle a dû en tirer immédiatement la même conséquence que la nôtre, à savoir d'appeler dans le bureau d'assistance ceux qui concourent à l'œuvre de justice.

Le principe est le même, mais l'application très différente.

En Italie cette commission est tout autrement composée que chez nous.

Présidée par un magistrat du Tribunal ou de la Cour, ou un ancien magistrat du siège désigné, tous les ans, par le premier président, elle comprend, en outre, un représentant du ministère public et le Président de la Chambre de discipline des avocats.

Cette petite commission, bien moins étendue que la nôtre, est aussi plus prompte dans ses décisions : elle échappe aux critiques de lenteur si souvent et si justement dirigées contre nos bureaux d'assistance. De plus le ministère public est de droit le rapporteur de la commission. Ce qui est d'une précieuse utilité pour assurer un examen rapide et consciencieux des affaires.

Le Président de la Commission a de plus en Italie le droit d'accorder d'office dans les cas urgents le bénéfice de l'assistance.

Combien paraît préférable cette petite commission si utilement choisie, à la lourde machine qui se meut si lentement chez nous.

N'y aurait-il pas à imiter sur quelques points et sans déroger à nos principes, la législation italienne.

Comment ne pas souhaiter de voir donner aux présidents de nos bureaux le droit d'accorder provisoirement le bénéfice dans les cas urgents ?

Ne peut-on pas désirer de voir entrer comme rapporteur dans les bureaux un membre du ministère public, sans voie délibérative s'il est nécessaire ? Son influence sera décisive pour un examen rapide et complet et il est d'une timidité par trop grande, et d'un scrupule excessif, de craindre qu'en le liant d'avance on puisse enlever une garantie de justice à l'adversaire de l'assisté. C'est oublier pour un instant que le ministère public est avant tout un magistrat et n'est lié que par sa conscience.

Pas assez rapide et pas assez pratique dans l'obtention de l'assistance notre loi n'est peut-être pas aussi assez large dans le nombre des personnes auxquelles le bénéfice est accordé. La législation italienne nous offre encore sur ce point un exemple à suivre.

Elle admet en dehors des indigents proprement dits, certaines corporations charitables à l'assistance en justice.

Le décret du 6 décembre 1865, qui est l'acte principal et le plus ancien en cette matière, ne faisait aucune distinction entre ces corporations. Après certains abus, la loi du 19 juillet 1880 est venue obliger les personnes morales à faire la double preuve : 1^o qu'elles sont vouées à des œuvres de charité ; 2^o qu'elles n'ont pas de rentes et de revenus fixes supérieurs aux charges qui pèsent sur elles.

Sous cette double restriction, cette disposition paraît

souhaitable. La Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Espagne, l'ont également inscrite dans leurs lois avec des modifications propres à chacun de ces états.

Aussi bien on comprend difficilement que des œuvres qui n'ont d'autre but que de venir en aide aux indigents ne jouissent pas des mêmes droits accordés à ces indigents eux-mêmes. L'assistance publique ne devrait elle pas, par exemple, ester en justice sous le bénéfice du même privilège que ceux qu'elle a mission de secourir ?

Le caractère individualiste de notre race emporte une de plus fois ici.

Et il apparaît de ce silence de notre loi que le législateur était moins préoccupé de faire une œuvre de bienfaisance sociale, qu'il n'était pénétré de la passion égalitaire qui avait inspiré la Révolution à ce sujet. Il voulait placer *l'individu* dans une égalité de fait complémentaire de l'égalité de *droits* qui lui avait été accordée comme sauvegarde de sa personnalité. Et cette pensée lui a fait négliger les personnes morales dont d'autres législateurs se sont occupés, bien loin de le laisser aller, comme on pense, dans cette voie jusqu'à la décision hardie et pleine d'intérêt d'accorder le bénéfice aux faillites nécessiteuses, consacrée par la législation du Luxembourg, qui pousse sur ce point, jusqu'aux plus extrêmes limites de l'impersonnalité en ces matières.

Incomplète sur le nombre des personnes auxquelles elle s'adresse, la loi de 1851 est obscure sur les affaires auxquelles elle s'applique.

Les actes de juridiction gracieuse y sont-ils compris ? Nous avons répondu affirmativement, la loi

ne faisant d'exception pour aucune action portée devant les tribunaux désignés par la loi. Mais une réponse négative s'est imposée à nous, en ce qui concerne la juridiction gracieuse du président, seul, et celle du juge de paix président à des formalités, qui n'ont rien de commun avec une instance.

Des circulaires, des décisions de jurisprudences ont été très libérales sur ce point. Elles ont accordé l'assistance pour la constitution de la tutelle, l'autorisation des incapables, etc., etc.

La loi italienne, mieux inspirée, a compris dans son texte expressément (1) et attributions contentieuses, et attributions gracieuses des tribunaux, présidents et juges de paix (prêteur), ce qui a coupé court à tout doute sur ce point.

Enfin sur d'autres points encore la loi du 22 janvier 1851 nous paraît entachée de timidité, ou présenter des lacunes.

Cette loi, nous l'avons vu, a limité le bénéfice de l'assistance judiciaire au terme de l'instance même, elle ne peut être maintenue en France, même par l'interprétation la plus bienveillante que jusqu'au moment où la sentence est passée en force de chose jugée. C'est toujours et uniquement le souci égalitaire qui paraît avoir préoccupé notre législateur. Il protège l'indigent tant que son droit est douteux, il l'assiste pendant la lutte judiciaire engagée et l'abandonne le litige une fois terminé par un jugement non susceptible d'opposition ou d'appel. Il lui remet en main un titre valable et ne se préoccupe

1. Décret royal (Italie), du 6 déc. 1865, art. 3.

nullement de savoir si, faute de ressources, il ne demeurera pas inerte entre ses mains. Il n'a pas pensé ou a craint de pousser jusqu'au bout son œuvre de bienfaisance.

La loi italienne (1) a été sur ce point encore plus audacieuse et l'assistance judiciaire y est étendue aux actes d'exécution. L'Allemagne (2) et d'autres pays ont sur ce point des systèmes analogues.

Il y a lieu toutefois à ne pas accorder législativement une telle étendue au bénéfice sans certaines limitations propres à éviter les abus qu'en pourraient faire ceux qui, devenus plus riches par la sentence définitive, trouveraient facilement un crédit leur permettant d'en arriver à l'exécution du jugement obtenu.

Enfin nous avons signalé nous-mêmes certains points défectueux de la loi qui nous sont apparus de l'exposé même de son texte ou des faits.

C'est ainsi que nous avons signalé en le regrettant, les lacunes de la loi en ce qui concerne l'assistance devant les juridictions correctionnelles ou criminelles.

Dans sa trop grande préoccupation de ne pas faire de l'assistance une arme qui pourrait servir à abuser d'un droit, notre législateur a refusé le bénéfice soit à partie civile, soit à celui qui cite directement devant les tribunaux correctionnels, soit enfin à celui qui est accusé par un autre que le ministère public, ce qui est vraiment contraire à l'esprit même de la loi.

La Belgique, dans la loi du 27 juin 1881, s'est préoccupée de ces différents points. Elle a décidé que les constitutions de parties civiles, les actes relatifs aux défenses des accusés en matière criminelle ou de police

1. Décret du 6 déc. 1865, art. 4

2. *Code de procédure civile*, art. 110.

sont visés pour timbre et enregistrés en débet, dans tous les cas, lorsqu'il s'agit d'indigents et que les mémoires devant la cour de cassation sont écrits sur papier libre.

Il nous reste encore en terminant à citer deux inconvénients de notre loi du 22 janvier 1851, déjà connus de nous, et qui tiennent aux faits.

1° La lenteur des décisions du bureau d'assistance est la cause de péremptions d'instance et de préjudices considérables.

Sur ce point encore un effort est à tenter.

2° La nécessité de recourir au bureau d'arrondissement pour toutes les affaires portées devant le juge de paix, nécessite de longs retards, et rend très peu courant l'usage de l'assistance devant ce magistrat.

Là encore, peut-être, il peut être porté remède.

Sur tous ces points ou sur presque tous, des projets de loi ont été présentés, des critiques quelquefois trop vives ont été faites, des réformes hâtives proposées, des systèmes contraires à l'esprit de la loi actuelle ont été avancés.

Nous allons les examiner pour essayer ensuite de conclure.

Il n'en reste pas moins vrai, et nous pouvons déjà le constater, que malgré ses imperfections de détail, dont une seule peut-être soulève une grosse controverse, l'extension du bénéfice aux actes d'exécution, la loi de 1851 est une œuvre complète, dont le principe libéral et juste forme un ensemble harmonieux et suffisant à lui-même, d'un bon exemple pour notre législateur moderne, qui n'y semble vouloir atteindre que pour y porter la confusion.

PROJETS DE RÉFORME

LEUR EXAMEN

La loi sur l'assistance judiciaire a fait pour la première fois l'objet de critiques devant le Parlement et la révision en a été demandée le 24 mai 1878 (1).

Au sujet d'une discussion relative à la vente des valeurs mobilières des mineurs, M. Jules Favre préoccupé des difficultés particulières que pourrait rencontrer un mineur dont l'avoir serait fortement obéré, en vint à critiquer tout notre système de tutelle établi par le Code qu'il déclarait inapplicable aux indigents.

Il affirmait avec raison, qu'en fait, la tutelle était inconnue aux familles nécessiteuses et qu'après les législations étrangères, il était du devoir des chambres françaises d'aviser.

Comme principal motif de l'inexécution de la loi sur ce point, l'orateur donnait les frais considérables de constitution de la tutelle et ceux de tous les actes de la juridiction gracieuse que la minorité impose lorsqu'on veut régulièrement agir.

Le remède, M. Jules Favre le trouvait dans un amendement qu'il présenta à la loi en discussion et aux

1. *Journal officiel*, 25 mai 1878.

termes duquel l'assistance judiciaire serait accordée pour la constitution de la tutelle de tout incapable indigent et s'étendrait à tous les actes que cette tutelle nécessite.

Le garde des sceaux d'alors répondit en invoquant la jurisprudence bienveillante des circulaires ministérielles d'après laquelle ces résultats pouvaient être atteints. Nous nous sommes expliqués sur l'inefficacité de ces prescriptions mal connues et peu appliquées.

Néanmoins l'amendement fut rejeté par le Sénat, comme trop étendu pour une loi étrangère à l'assistance, et qui ne portait d'ailleurs que sur un point particulier de la tutelle.

Fort de l'exemple de puissances étrangères et de celui de nations voisines, la Suisse et l'Italie, M. Jules Favre, rédigeait un projet de loi dans le même sens et le déposait sur le bureau du Sénat le 27 mai 1878, trois jours après.

Ce projet de loi très court poursuivait un double but.

1° Faire cesser tout doute sur le point de savoir si l'assistance judiciaire s'étendait aux actes de juridiction gracieuse et notamment à la constitution de la tutelle et aux ventes des mineurs. Pour y parvenir l'auteur donnait une énumération très simple et très complète de ces actes. Nous la retrouverons plus loin.

2° Etendre les effets de l'assistance à l'exécution des jugements.

La question de la réforme de la loi du 22 janvier 1851 était donc nettement posée devant le Parlement.

Ce projet n'eût pas de suite à cause de la mort de son auteur.

Mais cette initiative devait être bientôt suivie de nombreuses tentatives du même genre, qui toutes prenant leurs sources dans des préoccupations particulières, ont fini cependant, en se réunissant, par élargir le problème, sans toutefois aboutir à une solution.

Le 27 mai 1882, la Chambre des députés était saisie d'un projet de loi de MM. Emile Brousse, Louis Blanc, et quelques autres de leurs collègues du parti radical (1). Ils proposaient une réforme générale à la loi sur l'assistance et une modification particulière.

La réforme d'ordre général consistait à prendre des mesures pour la rapide expédition des rôles des bureaux d'assistance. Des délais leur étaient impartis ; et pour rendre plus prompt leur examen elle diminuait le nombre de ses membres en les recrutant, d'ailleurs, tout autrement. Le projet faisait dans la composition du bureau et suivant l'expression des auteurs eux-mêmes la part « du suffrage universel ».

La disposition particulière était un privilège accordé aux ouvriers victimes de quelque accident dans leur travail qui, sur la démonstration très simple de leur indigence obtenaient *de droit* le bénéfice de l'assistance judiciaire.

L'analyse de ce projet trahit la préoccupation habituelle du parti auquel appartenaient les hommes politiques dont nous avons cité les noms.

Quelques jours après le premier juin 1882, d'autres députés (1) proposaient à la Chambre un autre projet de réforme de la loi du 22 janvier 1851.

1. Débats parlementaires (*Officiel*) 1882. Annexes p. 1511.

1. Projet de MM. Million, Louis, Perras, Buyat, Antonin Dubost, Louis Guillot, Belon, etc. *Journal Officiel*, 81. Annexes parlementaires p. 1557.

L'esprit en est bien différent de celui du projet que nous venons d'analyser.

Ce qui préoccupe M. Million et ses collègues, c'est uniquement la question de l'assistance devant les justices de paix. Le bureau d'arrondissement leur paraît trop éloigné du contribuable, les formalités de la demande trop complexes, l'examen trop lent pour que l'usage s'en puisse répondre dans les campagnes. Aussi remplacent-ils pour les affaires de la compétence des tribunaux de paix le bureau d'arrondissement par un bureau cantonal.

Enfin les auteurs du projet font remarquer que dans ces tout petits procès l'exécution est parfois aussi gênante que l'instance elle-même. Ils décident donc que le bénéfice accordé par le bureau cantonal s'étendra aux voies d'exécution. En même temps ils reprennent l'idée de Jules Favre et décident que l'assistance s'appliquera aux actes et à la constitution de la tutelle.

Ces deux projets devaient au cours de cette législature se perdre dans le dédale des formalités parlementaires.

La législature suivante voyait se manifester à nouveau la préoccupation principale du parti avancé elle apparaissait cette fois dans un projet de loi relatif aux accidents du travail, tandis que M. Million reprenait, seul, son projet de loi sur l'assistance judiciaire (1).

Cette initiative aboutissait cette fois à un rapport déposé sur le bureau de la Chambre dans la séance du 3 juillet 1888. Le projet de M. Million que nous con-

1. *Journal Officiel*. Annexes parlementaires 1888, p. 949.

naissions déjà revenait de son séjour dans la commission considérablement élargi. Ce n'était plus seulement une réforme portant sur l'assistance devant les tribunaux de paix, mais une œuvre plus générale. Dans son texte on avait à l'instar de Jules Favre décidé que les actes de juridiction gracieuse bénéficiaient tous sans distinction des avantages de la loi du 22 janvier 1851. On avait ajouté également que le bureau en accordant le bénéfice pouvait prévoir les actes d'exécution qui seraient dispensés de droit, et que si sa décision était muette sur ce point, on pourrait, le jugement intervenu, s'adresser à lui pour lui demander d'étendre hors de ses limites anciennes le privilège octroyé.

C'est ainsi que peu à peu s'élargissait le terrain du débat.

Et tandis qu'en 1891, M. Million reprenait son projet (1), tel qu'il était sorti des délibérations de la Commission de 1888 sans aboutir toutefois à une discussion devant les chambres ; un autre député M. Chollet ajoutait encore à ce grand nombre d'essais législatifs infructueux (2).

L'objet de cette intervention nous est connu, il avait déjà trouvé sa place dans le projet de MM. Emile Brousse et Louis Blanc en 1882, c'est le moyen de porter remède aux lenteurs du bureau. Pour cela, comme ses prédécesseurs dans cette voie, M. Chollet lui impartit un délai de décision. Mais il ajoute l'obligation pour le parquet de veiller sur le rôle de cette assemblée. Il crée en outre un rôle spécial pour les affaires d'assistance, et

1. *Journal Officiel*. Annexes parlementaires. 91. p. 3020.

2. *Journal Officiel*. 91. Annexes parlementaires n° 1836.

décide qu'une audience supplémentaire sera tenue par chaque tribunal pour la solution des procès dans lesquels des indigents seront en cause. Enfin, pour assurer l'exécution de ces prescriptions il ordonne l'envoi d'un état mensuel au procureur général de toutes les affaires d'assistance.

Les projets de MM. Million et Chollet ont été soumis à nouveau à notre législature actuelle.

C'est ainsi que peu à peu s'est posé, dans son entier, le problème de la réforme de la loi du 22 janvier 1851.

Et l'on ne sait trop ce que l'on doit penser d'un aussi long cheminement. Faut-il regretter les lenteurs parlementaires qui laissent si longtemps sans solution des questions très souvent soumises aux délibérations des Chambres, ou admirer cette économie savante qui laisse peu à peu mûrir les problèmes jusqu'à ce qu'un léger effort lui suffise pour les résoudre ? Cet exposé terminé, on comprendra qu'en raison de leur diversité et de leur nombre ils ne puissent être examinés séparément. Aussi bien, cet ensemble des réformes à opérer en matière d'assistance judiciaire peut se sérier. De l'étude de chacun des problèmes posés naîtra la critique des tentatives législatives auxquelles nous reviendrons forcément.

Lenteurs des bureaux d'assistance. — Moyens d'y remédier. — Création des bureaux d'assistance devant les justices de paix.

Un désir commun à tous les réformateurs en cette matière et qui est manifesté dans chacun des documents que nous venons d'analyser, c'est de porter remède aux lenteurs qui gênent et paralysent à l'heure actuelle l'œuvre de l'assistance judiciaire. Il est malheureusement trop vrai que l'encombrement se produit dans les rares séances des bureaux d'assistance judiciaires, et que leurs décisions se font souvent attendre pendant de longs mois.

Cet encombrement, se joignant à la distance du bureau pour certains contribuables, éloigne le plaideur de la pensée de recourir à ce bénéfice.

Qu'a-t-on imaginé pour y obvier ?

MM. Emile Brousse et Louis Blanc sont partis de ce principe (qui a bien quelque raison d'être, ne serait-ce que par l'exemple des anciens projets de loi que nous examinons), c'est que les assemblées les plus nombreuses sont aussi les plus lentes à se résoudre (1). Dans

1. *Journal Officiel*. Débats parlementaires. Annexes, 1882, p. 1511.

cette pensée ils réduisent le nombre des membres du bureau d'assistance judiciaire de 5 à 3.

Pour mieux en activer la marche on en modifie aussi la composition.

Ce bureau sera composé à l'avenir d'un délégué du préfet, d'un membre élu par le tribunal civil, et enfin d'un représentant du Conseil général, qui y apportera, disent-ils, le zèle habituel aux fonctions électives.

Mais, peut-être, à une telle modification pourrait-on donner une autre raison que la rapidité très désirable de l'examen du bureau ? Les auteurs du projet de loi en font eux-mêmes un aveu ingénu :

« Les droits du suffrage universel et de la justice se trouveront ainsi représentés, disent-ils, pour défendre leurs droits respectifs. »

On se demande avec inquiétude quels droits le suffrage universel peut avoir à exercer dans une œuvre de justice. Mais on découvre bien vite au contraire ce que la passion politique y pourrait apporter.

Et sous cette formule un peu confuse n'est-il pas permis de penser que c'est précisément la passion politique qui cherche ses garanties jusque dans le bureau d'assistance.

Cette proposition doit donc être résolûment rejetée. Elle doit l'être d'autant mieux que sans grands avantages (trois membres seront-ils beaucoup plus expéditifs que cinq ?) on risquerait de rompre avec l'esprit de la loi du 22 janvier 1851.

Elle a voulu que l'œuvre d'assistance fut le résultat du concours de l'Etat et de tous ceux qui participent à l'administration de la justice. La composition du bureau actuel lui donne cette signification en y ajoutant des

garanties de capacité bien supérieures à celles des membres qu'on voudrait y substituer.

Aussi M. Chollet cherche-t-il ailleurs la solution du même problème ? (1).

Nous ne saurions admettre qu'en partie les résultats auxquels il aboutit.

C'est ainsi qu'il faut rejeter tout de suite et la création d'un rôle spécial pour les affaires d'assistance et celle d'une audience particulière et supplémentaire pour ces sortes de procès. La justice doit être une et ne comporter aucun privilège. Il n'existe d'autre solution, à ce sujet que de procéder au dégagement général du rôle.

Mais il y a peut-être quelque chose à retenir dans les autres propositions formulées par ce député. C'est ainsi qu'il demande d'inscrire dans la loi un droit de contrôle effectif du procureur de la République sur la rapidité et la régularité des travaux du bureau.

C'est un premier pas vers la législation italienne où le rapporteur est de droit le ministère public, mais dont le caractère n'apparaît pas très nettement. On pourrait à notre avis, surenchérir sur la proposition de M. Chollet et faire du ministère public le rapporteur, sans voie délibérative toutefois, de toutes les affaires d'assistance. Il apporterait les dossiers déjà complets et instruits, ce qui évidemment en abrégerait singulièrement l'examen par le bureau.

La position même des membres du parquet leur laisserait, malgré cette mission, assez d'indépendance pour

1. *Journal Officiel*. Annexes parlementaires, n° 1836.

se prononcer à l'audience du tribunal avec une entière impartialité.

Un tel système rendrait possible l'obligation imposée au ministère public de transmettre le dossier et au bureau de se résoudre promptement. Et cela sous des délais à déterminer. Cette obligation, réclamée à la fois par MM. Brousse, Louis Blanc et Chollet, serait alors utilement inscrite dans la loi (1).

Enfin, ces deux réformes pourraient être complétées par une autre, dûe encore à l'exemple de l'Italie.

Elle consisterait à permettre comme dans cette législation au président du bureau d'assistance d'accorder provisoirement le bénéfice à l'indigent en cas d'urgence. On lui permettra ainsi d'interrompre une prescription imminente ou de faire certains actes conservatoires jugés nécessaires. L'obligation imposée au ministère public de transmettre la demande sans délai assurera le jeu régulier de cette disposition en saisissant en temps utile le président.

Il va sans dire que si l'assistance provisoire accordée le bureau était d'avis contraire, les articles 24 et 25 de la loi du 22 janvier 1851 seraient applicables conformément à ce qui a lieu en matière de retrait.

Il y aurait là un ensemble de mesures dont l'admission serait certainement des plus utiles et sans danger, à notre avis, pour l'assisté et pour son adversaire.

C'est aussi le désir de dégager les bureaux d'arrondissement qui a inspiré le projet primitif de M. Million.

1. Il serait nécessaire toutefois de rendre ces délais assez élastiques pour ne pas obliger le bureau à prendre en cas de difficultés des décisions trop hâtives.

Il le déclare nettement dans l'exposé qu'il en fait à la séance de la Chambre des députés, le 1^{er} juin 1882, dans sa proposition d'organisation de l'assistance devant les juges de paix. Et on retrouve ensuite la même pensée dans ses rapports et projets postérieurs, modifiés et élargis.

Partant de cette idée juste d'ailleurs, que pour les tout petits procès des tribunaux de paix, le bureau d'assistance d'arrondissement est trop éloigné du contribuable, que cette gêne ajoutée aux formalités de la loi du 22 janvier 1851, empêche le plaideur de solliciter le bénéfice, il en arrive à proposer l'organisation suivante :

Pour les affaires dont le juge de paix connaît en dernier ressort, le magistrat, sur une justification très simple de l'indigence, accordera le bénéfice de l'assistance judiciaire, soit lors de l'appel en conciliation, soit à un moment quelconque de la procédure.

Quant au procès que le juge de paix examine en premier ressort, un bureau d'assistance, créé au chef-lieu de canton, statuera sur la demande de l'indigent. C'est ainsi que les bureaux d'arrondissement se trouveront dégagés de toutes les affaires ressortissant de la compétence des justices de paix.

Nous pensons qu'il y aurait quelque avantage à admettre la première de ces deux propositions et qu'on doit au contraire écarter la seconde.

La commission, instituée en 1849 au ministère de la justice, pour étudier un projet de loi sur l'assistance judiciaire, avait décidé de laisser au juge de paix le soin d'accorder le bénéfice pour toutes les affaires dans lesquelles un appel ne pouvait être interjeté de sa sentence.

Elle avait pensé, à juste titre, qu'il fallait faire ici une exception à ce principe posé par elle, à savoir que le bénéfice de l'assistance ne devait pas être accordé par le juge du fond :

• La modicité des intérêts engagés, disait M. Ayliès dans son rapport (1), la nature des affaires (celles portées en dernier ressort devant le conseil des prud'hommes et les juges de paix), la nécessité de leur prompt expédition, leur mode d'instruction, qui tend incessamment à mettre les parties en présence, enfin la convenance de ne point ralentir ou énerver, vis-à-vis des justiciables souvent peu fortunés, l'action d'une juridiction toute paternelle, nous ont convaincu que l'inconvénient qui nous fait regretter, pour les affaires ordinaires la confusion des deux pouvoirs dans les mêmes personnes ne subsistait plus ou du moins perdait beaucoup de sa gravité en présence des considérations que nous venons d'exposer. •

On ne saurait mieux dire pour légitimer cette disposition. On y peut ajouter toutefois qu'il est peu rationnel d'obliger l'indigent, alors que le procès à soutenir par lui est de nature à être jugé définitivement par le tribunal cantonal, ou le conseil des prud'hommes à recourir pour obtenir le bénéfice de l'assistance à une procédure plus complexe que celle qui sera suivie pour terminer le litige même.

Toutes ces raisons échouèrent cependant devant un fait accompli. Lorsque le projet vint en discussion, la

1. V. rapport de M. le président Ayliès au garde des Sceaux, Juillet 1849. Brière Valigny, p. 19. Projet présenté par cette commission, art. 5. Brière Valigny, p. 33.

loi sur la procédure dispensant provisoirement des frais devant le conseil des prud'hommes était votée (1). L'intérêt de cette disposition parut donc plus limité, aussi pour ne pas faire une brèche à son principe le législateur se borna-t-il à insérer dans son dernier texte l'extension de la loi du 7 août 1850, aux affaires portées devant le juge de paix et qui ressortiraient du conseil des prud'hommes, s'il y en avait un au lieu du litige (2).

C'est une des grandes faiblesses du législateur de procéder ainsi par dispositions particulières, auxquelles il a toujours ensuite la tentation de se reporter.

Il reste par suite de ce procédé, en dehors de la loi sur l'assistance, on peut le dire, toutes les petites actions, autres que celles relatives aux contestations entre patrons et ouvriers, qui sont jugées en dernier ressort par le juge ds paix.

Les plaideurs n'osent guère en effet et on le comprend, mettre en mouvement pour des intérêts, parfois très minimes, le gros rouage des bureaux d'arrondissement.

La conclusion est que sur ce point il serait bon d'en revenir à la pensée de la commission du ministère de la justice de 1849 et d'adopter la disposition du projet de loi Million, qui s'en est inspiré (3).

Mais c'est là tout ce qu'il semble possible de faire sans compromettre le caractère de l'œuvre entreprise.

On ne peut suivre M. Million lorsqu'il propose de constituer un bureau d'assistance cantonal.

1. Loi du 7 août 1850.

2. Article 27 de la loi du 22 janvier 1851. Jouissent du même bénéfice les contestations énoncées dans les numéros 3 et 4 de l'art. 5 de la loi du 25 mai 1828.

3. *Journal officiel*, 82. Annexes parlementaires. p. 1857.

Sans doute les affaires portées en justice de paix resteront encore un peu gênées par l'ancienne loi. Mais déjà ces affaires ont quelque importance et elles peuvent avoir, en outre, au point de vue des intérêts du Trésor de plus grandes conséquences en raison de l'appel possible. Il est bon de donner à l'Etat intéressé les plus sérieuses garanties. Il importe aussi de ne pas gêner le juge, par une sorte de décision juridique antérieure, alors qu'il doit se prononcer non pas en équité mais en droit. Car la question de droit peut se poser un peu prématurément d'une façon trop hâtive lors de la décision sur l'assistance.

Ces motifs n'existeraient-ils pas qu'il faudrait encore rejeter la pensée de la création d'un bureau d'assistance cantonal. Quelle que soit la composition qu'on lui suppose, il sera difficile d'y faire entre des hommes donnant aux parties des garanties de capacité et d'impartialité suffisantes.

M. Million propose la suivante (1) :

Le juge de paix, un suppléant, le maire du chef-lieu de canton et le receveur de l'enregistrement.

Le juge de paix et le receveur de l'enregistrement seuls paraissent avoir une compétence particulière. Mais avec le juge suppléant un simple citoyen mêlé à la vie et passions locales, avec le maire, entrerait dans cette petite assemblée en élément dangereux pour l'œuvre de justice à accomplir. Les jalousies, les injustices, les rancunes locales s'y installeraient au grand dommage des justiciables et les faveurs intéressées risqueraient d'em-

1. *Journal Officiel*, 1882. Annexes parlementaires, p. 1557.

porter ce qu'il pourrait encore subsister de bon. La justice se doit à elle-même de fuir ce qui pourrait la troubler.

Si le projet de loi impatiemment attendu sur les justices de paix, est enfin voté, les raisons que nous faisons valoir apparaîtront plus fortes. La compétence de ces magistrats jugeant en dernier ressort sera plus étendue et plus grande sera le nombre des cas où ils accorderaient l'assistance. Comme aussi juges de première instance, les affaires qui leur seront soumises seront plus complexes et d'un intérêt plus grand, et leur connaissance exigera une étude plus délicate et plus approfondie.

L'augmentation de leur juridiction d'équité, l'étendue plus grande de leur juridiction de droit ne font qu'ajouter plus de valeur aux arguments déjà donnés.

Etendue du bénéfice de l'assistance judiciaire. — Actes de juridiction gracieuse. — Tutelle des indigents.

Une preuve que l'on retrouve encore, avec plus ou moins de précision chez certains réformateurs de l'assistance judiciaire est celle de préciser les actes de juridiction gracieuse auxquels s'applique la loi du 22 janvier 1851.

M. Jules Favre surtout s'en est préoccupé. Nous l'avons vu intervenir au Sénat le 24 mai 1878 pour réclamer le bénéfice de l'assistance en faveur des constitutions de tutelle et quelques jours après, le 27, déposer sur le bureau de cette assemblée un projet de loi sur la réforme de la loi du 22 janvier 1851.

M. Jules Favre dans sa connaissance des choses de la procédure avait pensé qu'une loi modifiant l'assistance judiciaire, ne devait pas seulement porter sur la constitution des tutelles pour les indigents.

C'étaient là des actes qui échappaient peut être au texte de la loi ; mais à modifier ce texte il fallait le faire assez large pour y comprendre tout ce qui dans l'œuvre de la justice n'y était pas encore renfermé.

Il le sentit, et en quelques mots eut le bonheur de résumer ces actes pour lesquels une disposition nouvelle était nécessaire, soit qu'ils soient formellement écar-

tés par la loi, soit que les dépositions bienveillantes de l'administration, et quelques décisions d'espèce de nos tribunaux ou des bureaux d'assistance aient eu de la peine à pénétrer dans nos mœurs judiciaires. — Il fallait faire cesser les hésitations et les fluctuations de de jurisprudence en même temps que compléter l'œuvre du 22 janvier 1851.

Nous avons dit qu'il avait eu du bonheur à entreprendre cette énumération et sa formule est assez exacte pour pouvoir nous servir à résumer des constatations déjà faites.

Il part d'abord de l'idée des constitutions des tutelles et, la tutelle établie, se préoccupe de faire accorder, sans frais, certaines autorisations de famille nécessaires à l'incapable.

Tel était le point de départ de l'auteur du projet de loi et on pouvait lui répondre comme l'avait fait le garde des sceaux que le libéralisme de certaines décisions ministérielles y avaient déjà pourvu.

Une circulaire du garde des sceaux de 1877 résumant toutes les concessions et toutes les tolérances de l'administration à ce sujet décidait « que l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire ne suppose pas nécessairement une contestation sur des droits litigieux à faire valoir, en justice. L'assistance concluait-elle, peut donc être accordée pour obtenir la nomination d'un tuteur ou d'un subrogé tuteur. » Et une lettre du garde des sceaux au procureur général de Poitiers en date du 18 septembre 1851, consacrant le même avis, était rappelée à ce propos.

Nous avons vu en effet que la loi de 1851 ne men-

tionne nulle part la nécessité d'une contestation judiciaire. Mais elle suppose toutefois un acte à accomplir en justice, qui s'il n'a pas le caractère de contestation doit au moins apparaître comme impératif obligatoire. C'est la solution à laquelle nous sommes arrivés, en y ajoutant que les actes de juridiction gracieux faits par le Président seul, et les actes faits par le juge de paix accomplis par lui non comme juge mais comme magistrat titulaire chargé de veiller sur les incapables. C'est donc une extension de la loi en dehors de son texte et de son esprit. Rien d'étonnant à ce que la pratique ne se soit que très rarement et de façon fort irrégulière prêtée à cette interprétation.

Pour faire cesser les hésitations il fallait modifier le principe et même ajouter une obligation de veiller sur la constitution de ces tutelles. C'est ce que fit l'auteur du projet de loi.

Par la même proposition il plaça les tutelles sous la surveillance du ministère public, et au lieu d'un rôle subordonné, tel qu'il est établi par nos codes, il donna aux juges de paix une action personnelle plus considérable. Ces dépositions moins parfaites, moins creusées, dans leur forme générale se sont dès cette époque maintenues dans les différents projets portant modification de la loi sur l'assistance judiciaire.

Une telle législation devient plus impérative à notre sens depuis la loi du 28 juillet 1889 sur la puissance paternelle.

Pour les enfants abandonnés cette loi substitue à la protection naturelle de la famille, la protection conventionnelle de l'Etat.

Les tribunaux n'accordent qu'avec crainte cette tutelle ou cette puissance paternelle nouvelle ; il faut être assuré, en effet, avant de mettre à la charge de l'Etat l'accomplissement de devoirs ressortissant de l'initiative individuelle ou des groupements de famille, qu'il est absolument impossible de l'obtenir des énergies morales particulières. Inciter la conscience et susciter l'accomplissement du devoir, n'est pas seulement ici protéger le faible, c'est encore moraliser dans la plus noble acception du mot. Ainsi donc, après la loi de 1889, cette disposition a non seulement sa place, mais son vote s'impose à ceux qui pensent que l'abandon de toutes les énergies morales ne doit pas être fait au profit de la collectivité.

Là ne se bornait pas, comme dans les propositions plus récentes, l'intervention de M. Jules Favre. Il voulait faire cesser toute incertitude sur l'application de la loi du 22 janvier 1851 et combler toutes ses lacunes en ce qui concerne les actes auxquels elle doit s'appliquer en ce qui touche la juridiction gracieuse.

Le même projet entreprenait ensuite l'énumération des actes de juridiction gracieuse auxquels la loi s'appliquerait. Ce sont d'abord les cas où l'avis des parents est nécessaire pour l'accomplissement d'un acte. Ce n'est là que la continuation de l'assistance conférée en cas de tutelle. Il ajoutait ensuite pour l'autorisation des mineurs en justice, ce qui est la même idée. Et enfin pour l'autorisation des femmes mariées.

Ces deux derniers cas, qui exigent une décision du tribunal d'arrondissement, nous paraissent prévus dans

les termes de la loi du 22 janvier 1851. Néanmoins, une disposition formelle n'est pas inutile à ce sujet.

M. Jules Favre plaçait encore, dans son énumération, les actes conservatoires sans aucune distinction.

Les décisions ministérielles (1) semblent en autoriser quelques-uns, mais là encore il y a des hésitations dans la jurisprudence. Nous avons dû nous-même en exclure la plupart et la circulaire ministérielle de 1877 écarte expressément les plus importants, les saisies-arrêts qu'elle considère comme des actes d'exécution.

On ne saurait qu'approuver cette décision. Combien de fois, en effet, les actes conservatoires et notamment les saisies-arrêts sont-ils l'unique moyen de préserver et faire valoir ses droits.

M. Jules Favre était préoccupé, en outre, des actes soumis à la seule juridiction gracieuse du Président, et qu'il désignait ainsi : « toutes les ordonnances rendues sur requête. »

Il ne peut y avoir à l'heure actuelle aucun doute sur le sort de ces actes. Ils sont certainement en dehors de l'application de la loi du 22 janvier 1851, toutes les fois qu'ils ne sont pas liés à une instance principale et ne se présentent pas comme un incident du procès, ainsi qu'il arrive dans la séparation de corps ou le divorce.

Cette loi n'a pas prévu la juridiction du Président, juridiction qui est d'ailleurs absolument gracieuse.

Si donc on veut réformer sur ce point — et rien ne

1. Circulaire ministérielle. V. *Bulletin officiel min. Just.* 77. p. 162.

paraît plus légitime — l'œuvre du législateur de 1851, c'est aux termes de ce projet qu'il s'en faudra rapporter et non aux formules imprécises et incomplètes de ceux qui ont suivi.

Une adjonction paraît cependant nécessaire. C'est celle des formalités accomplies par le juge de paix, d'office ou sur requête, telles par exemple que l'apposition des scellés.

C'est ainsi que sera complétée sans confusion la loi du 22 janvier 1851, en ce qui concerne son étendue. Le système analytique, détestable souvent, est le seul admissible en législation lorsqu'il s'agit de conférer un bénéfice.

Etendue du bénéfice de l'assistance (*suite*). — Actes d'exécution

La plus grave question qui se pose au sujet de la réforme de l'assistance judiciaire est certainement celle de savoir si le bénéfice doit en être étendue aux actes d'exécution. Elle a été indiquée pour la première fois dans le projet de M. Jules Favre, et après lui une commission nommée pour examiner le projet de M. Million, la reprenait en 1889.

Et il semble en effet que la loi du 22 janvier 1851 ne puisse être complète que par l'adjonction de dispositions qui permettent la gratuité de ces actes.

Le principe de cette loi est en effet, ainsi que le dit M. de Vatimesnil dans son rapport, d'assurer en fait l'égalité des citoyens devant la loi et cette expression se retrouve plusieurs fois sous sa plume. Cette égalité ne saurait être entière que si la sentence obtenue, le titre de l'indigent ne reste pas inerte entre ses mains, par suite de sa pauvreté.

Or les plaideurs qui triomphent sont souvent obligés, pour faire exécuter les décisions rendues en leur faveur d'avancer des sommes importantes. S'ils ne les possèdent pas, et si le crédit ne vient pas les secourir, si les officiers ministériels ne veulent pas instrumenter sans

provision on aboutit après un long effort, à une sorte de déni de justice après la sentence.

Les adversaires de tout changement à ce sujet répondent par l'argumentation suivante, qu'ils produisent en forme de dilemme.

De deux choses l'une, ou le titre qu'il a entre les mains est bon, par la solvabilité du condamné et il trouvera dans le cas assez de prêteurs qui lui avanceront des fonds — l'officier ministériel lui-même n'hésiterait pas à le faire — ou le titre est mauvais et alors non seulement l'assisté ne perd rien par sa non exécution, mais l'Etat y gagne en ne supportant pas de nouveaux frais dans une instance qui sera improductive pour tout le monde et sans résultat.

Ce raisonnement est plus spécieux qu'il n'est exact. Il est très vrai de dire que les assistés trouveront généralement de l'argent pour faire exécuter des sentences contre des personnes solvables ; quoique cependant des considérations de situations locales y peuvent porter obstacle. Il est vrai aussi que lorsque le jugement frappe un insolvable l'assisté ne perd rien.

Mais dans les cas douteux ? Les plus nombreux, hélas ! ne seront-ils pas ainsi abandonnés en pleine œuvre d'assistance et de justice sans qu'il leur soit possible de la mener à bonne fin ?

Ils ne trouveront en effet ni prêteur pour s'engager sans une absolue certitude, ni officier ministériel pour agir sans assurance de paiement.

Et ce sont les plaideurs les plus intéressants qui en pâtiront. Il faut y comprendre tous les cas de demandes

en allocation de pension alimentaire dont le paiement est si incertain parmi les nécessiteux.

Un père ou une mère âgés ou infirmes obtiennent par la voie de l'assistance judiciaire une pension alimentaire de chacun de ses enfants. Cette pension dépasse rarement 10 à 15 fr. par mois. Les enfants qui se sont laissé assigner en justice ne paieront pas de leur plein gré. Et ces jugements demeureront, comme ils demeurent en réalité lettre morte.

L'importance de l'objection est considérable par le chiffre des pensions alimentaires accordées par les tribunaux, grâce à l'assistance.

Le nombre des demandes en pensions alimentaires ayant abouti à des condamnations devant les tribunaux de première instance, grâce à l'assistance judiciaire est pour l'année 1891 de 1242 (1) et il faut ajouter à ce chiffre les cas extrêmement fréquents où une pension de la même nature est accordée à l'époux par le jugement qui prononce le divorce ou la séparation de corps (2).

Ces raisons seraient suffisantes pour déterminer à tenter une réforme sur ce point. Nous y sommes encore invités par l'exemple de l'Italie et de l'Allemagne (3) pour ne parler que des deux législations les plus importantes. Mais, et c'est sur ce point qu'apparaît la fai-

1. Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, année 1891, p. 163.

2. Il y a eu d'après le même compte général, 4,576 divorces et 959 séparations de corps obtenus par la voie de l'assistance, pour l'année 1891, devant les tribunaux de première instance.

3. Allemagne. Code de procédure civile, art. 110. Italie, décret du 6 décembre 1865, art. 4.

blesse du projet de M. Jules Favre, l'assistance ne semble pas devoir être accordée sans certaines mesures propres à empêcher les abus qui se pourraient produire à cet endroit.

C'est qu'en effet, si on décide *a priori*, que l'assistance conférée par le bureau servira non pas seulement pour l'instance, mais aussi pour les actes d'exécution qui en vont découler, quel que soit le litige et quels que soient les actes, ce bénéfice pourra devenir le prétexte de nombreuses tracasseries.

Les moyens que notre Code met à la disposition de celui qui veut faire exécuter des jugements sont nombreux. Parmi eux l'assisté pourra choisir à son gré, n'ayant aucune avance à faire, les plus onéreux ; comme aussi il pourra, sans aucun risque et par suite sans aucun frein, poursuivre contre des insolvables une exécution qui ne peut avoir aucun résultat et cela cette fois aux dépens de nos finances publiques.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de régler l'exercice du bénéfice de l'assistance en ce qui touche les actes d'exécution et d'en limiter l'exercice.

M. Jules Favre ne s'en était pas préoccupé. Mieux avisé, la commission chargée de statuer sur le projet de loi de M. Million, avait adopté une réglementation de cette nouvelle extension de la loi (1). Le rapporteur, M. Million, lui-même, passait en revue les systèmes qui avaient été proposés dans la Commission.

Ces systèmes sont au nombre de trois, savoir :

1. Rapport de M. Million. Séance du 3 juillet 1888. Débats parlementaires annexes, 1888. p. 949.

Premier système. Le bénéfice de la loi du 22 janvier 1851 sera accordé pour les actes d'exécution par l'effet seul de l'admission à l'assistance par le bureau et s'étend à tous les actes organisés par nos codes de procédure. C'est le projet de M. Jules Favre, l'absence de toute réglementation.

Deuxième système. L'assistance sera accordée pour tous les actes d'exécution prévus par la commission d'assistance. Si elle n'en a pas prévu, on provoquera une nouvelle décision de sa part.

Ce système est à la fois trop complexe et peu pratique.

Comment, en effet, avant même l'instance engagée, le bureau d'assistance pourra-t-il déterminer les actes d'exécution qu'il sera nécessaire de faire ? C'est là chose impossible, et la commission l'a bien compris en le repoussant. Nous pourrions ajouter que le recours subsidiaire imaginé contre la décision du bureau après l'instance, la permission de lui en référer à nouveau n'est pas de nature à rendre le système acceptable. Elle remédie à un mal pour tomber dans un pire. Cette nouvelle demande sera, en effet, soumise aux mêmes lenteurs que la première et l'exécution pour être efficace doit être rapide.

Troisième système, (adopté par la commission). L'admission à l'assistance rend *ipso facto*, possible, deux sortes d'actes d'exécution : 1° la signification du jugement, — (la loi de 1851 le permet, et la jurisprudence est unanime sur ce point) — 2° la rédaction gratuite d'un bordereau d'inscription hypothécaire et son inscription.

Pour le surplus on devra s'adresser à nouveau au

bureau d'assistance qui autorisera les actes d'exécution qu'il jugera utiles.

Bien que la commission l'ait adopté nous n'hésitons pas à dire que ce système est pire que le précédent.

D'abord la faculté, la seule nouvelle, accordée par la loi de se faire délivrer gratuitement un bordereau d'inscription et de le faire inscrire sans débours peut permettre à l'assisté de recourir à l'égard de son adversaire à une mesure inutile et vexatoire.

S'il peut agir ainsi gratuitement, il n'hésitera pas à le faire dès que le jugement sera signifié et ce sera l'occasion de frais qui retomberont sur son adversaire ou à la charge du Trésor. La bonne volonté de payer, ou l'insolvabilité notoires seraient, pour un créancier ordinaire, tout autant de motifs pour ne pas prendre inscription qui ne seront pas tenus en compte par l'assisté.

Et de plus n'est-il pas curieux de voir une commission, préoccupée de diminuer les lenteurs des bureaux d'assistance, en arriver précisément à les surcharger encore et à leur confier l'examen des actes d'exécution à accomplir qui ne sont souvent efficaces que lorsqu'ils sont prompts ?

Deux autres systèmes se présentant naturellement à l'esprit, qui paraissent préférables.

On comprend très bien qu'on n'ait pas permis au tribunal d'accorder lui-même l'assistance, avant le procès, comme aussi qu'on n'ait pas donné cette attribution au Président. Il importe que ni le Président, ni le tribunal ne se prononcent avant que l'instance soit liée au fond.

Mais le procès terminé, le litige réglé, on n'aperçoit

pas pour quelles bonnes raisons on rejetterait soit l'intervention du tribunal, soit celle du président.

Ils se trouveraient l'un et l'autre bien placés pour statuer. Il connaissent les plaideurs ; et déjà les faits mêmes de la cause les ont fixés sur la situation réciproque des deux adversaires, sur leur bonne foi, comme aussi sur leur solvabilité.

Peut-être les membres de la commission ont-ils pensé, cédant à un préjugé très courant, que les juges professionnels ont une certaine sécheresse de cœur, que leurs occupations elles-mêmes font naître, qui les empêcheraient de remplir avec humanité ce devoir d'assistance.

C'est d'abord une injustice et c'est ensuite une erreur de psychologie. Le juge, avant tout autre chose, a le respect de sa décision et, la croyant juste, il n'aura garde de refuser d'en poursuivre l'exécution.

Inutile de faire remarquer que l'un ou l'autre des procédés énoncés seraient plus rapides que les précédents. Le tribunal pourrait statuer dans son jugement même, le président, dans son cabinet, la mémoire encore fraîche de ce qui s'est passé à l'audience sans avoir pour cela besoin d'aucun retard.

C'est au second de ces deux systèmes que nous nous rangerions sans hésitation.

L'assistance pour les voies d'exécution accordée par le tribunal dans sa sentence, se heurte, en effet à des difficultés assez grandes.

Les juges n'ayant autorisé que certaines poursuites dans le jugement, l'autorité définitive qui s'attache à cette sentence empêchera d'en ajouter d'autres après,

alors même que les premières seraient reconnues insuffisantes. De plus, dans l'octroi de ce bénéfice pour les moyens d'exécution, l'attitude du condamné après le jugement est un élément d'appréciation que n'aura pas le tribunal en rendant sa sentence sur le fond. Enfin, armé de ce pouvoir, l'assisté pourrait, sans attendre de la bonne volonté de son adversaire une exécution amiable, le poursuivre par des voies de procédure très onéreuses.

Il paraît donc préférable d'accorder à un magistrat unique (président ou en son absence un juge) le soin d'étendre le bénéfice de l'assistance judiciaire aux actes d'exécution et cela après la sentence.

Ce procédé présente de nombreux avantages.

D'abord, le facile accès du magistrat ; une simple requête et il sera saisi. Des souvenirs d'audience lui viendront, aussi, qui lui permettront de statuer rapidement et en connaissance de cause. Il pourra faire appeler le condamné dans son cabinet, l'inviter lui-même à exécuter la sentence rendue contre lui et sa haute autorité contribuera, peut-être, à obtenir une exécution volontaire, toujours de beaucoup préférable. Enfin, le magistrat peut exercer une grande influence sur l'officier ministériel chargé de prêter son concours à l'assisté, en l'engageant à accomplir prudemment et intelligemment son devoir. La procédure très simple pour saisir le président permettra à l'assisté, en cas d'urgence, et aussi souvent qu'il le voudra, d'en référer à ce magistrat en cas de nouvelles difficultés, ou d'incidents imprévus.]

Pour les actions portées devant le juge de paix, c'est à lui que l'on confieraît cette faculté nouvelle et cela

malgré la règle de procédure qui veut que ces magistrats ne connaissent pas de l'exécution de leurs jugements. Sans tenir en compte qu'une loi nouvelle pourrait à bon droit modifier le Code sur ce point, autre chose est de connaître les difficultés litigieuses qui peuvent s'élever au cours de l'exécution d'un jugement, autre chose est d'en prescrire par les voies ordinaires un usage modéré.

Certaines dispositions de détail sont à rechercher pour assurer le fonctionnement de ce système. Il faut, par exemple, que l'assisté soit mis à même de formuler gratuitement sa demande. Or la loi du 27 ventôse an VIII, art. 94, veut que les affaires soumises à la décision d'un président soient signées par un avoué. Il faudra donc que la loi laisse cette faculté à l'indigent par le seul effet de l'admission primitive.

L'avoué qui a déjà occupé au cours du procès aura l'obligation de rédiger la requête. Le visa pour timbre et l'enregistrement en débet seront aussi applicables à cet acte de procédure.

Il sera nécessaire encore que la décision du président soit portée à la connaissance des agents du fisc. Et enfin, comme l'avoué ne pourra plus ici requérir la taxe, on devra confier ce droit à l'administration en même temps qu'on lui permettra d'établir un exécutoire.

Une dernière observation reste à faire. Il importe de limiter dans le temps ces poursuites ainsi gratuites et dont l'assisté, même sous ces réserves, pourrait faire mauvais usage en troublant indéfiniment son adversaire. A cet effet, il suffira de le déclarer fort clos au point de vue de l'assistance, s'il n'agit pas dans un délai déter-

miné. Mais cette disposition n'irait pas cependant sans un inconvénient qui serait de précipiter ainsi, presque inévitablement la poursuite de l'indigent. Ce serait affaire du magistrat, auquel on confierait le soin d'impartir ce délai, d'user avec prudence de ce droit. Il nous semble qu'à cet égard on ne doit conserver aucune inquiétude.

Assistance judiciaire de droit. — Les accidents
du travail

Avant d'abandonner cette étude des différentes modifications proposées à la loi du 22 janvier 1851, il convient d'en mentionner une pour la rejeter aussitôt.

Il s'agit de certains cas où l'assistance devrait être, d'après quelques-uns, accordée de droit.

Ce système a trouvé place dans le projet de loi de MM. Emile Brousse et Louis Blanc déposé à la Chambre des députés le 27 mai 1882 (1). Il a été repris ensuite dans différentes tentatives législatives.

Cette proposition de MM. Emile Brousse et Louis Blanc était un projet de loi de circonstance, comme tant d'autres. Il portait uniquement sur un point ; abrégier les lenteurs du bureau. Parmi les indigents les plus touchants assurément, les plus dignes de la sollicitude du législateur, sont les blessés dans leur travail, qui demandent à leur employeur la juste indemnité qui leur est due. Le patron, pour en arriver à se soustraire à une si humaine obligation use de tous les procédés en son pouvoir. Il profite surtout de tous les détails et ils

1. Proposition du 27 mai 1882. *Journal officiel*, documents parlementaires 1511.

sont nombreux, à Paris surtout, pour en arriver à tendre au malheureux sans ressources un morceau de pain dont il doit bien se contenter en renonçant à son action. Cette situation avait touché les auteurs du projet de loi et après eux bien d'autres, qui, tous, dans l'encombrement toujours croissant des bureaux d'assistance n'ont trouvé qu'un seul remède à une telle situation, créer pour ces ouvriers un privilège. Leur infortune, d'après MM. Louis Blanc et Emile Brousse, est un titre suffisant pour qu'on puisse leur accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire sans examen. Le président *devait* accorder le bénéfice sur un certificat médical et une attestation délivrée par le maire. La misère ne doit pas attendre, parce qu'elle ne peut résister.

Rien n'est plus juste que cette affirmation, à la condition cependant qu'on contrôle même cette misère et où sera le contrôle contre des actions vexatoires possibles, si le bénéfice est un droit.

Le parti radical a, dans le projet de loi relatif aux accidents du travail, renouvelé cette proposition. Dans la législature de 1884 à 1888 MM. Tony Révillon, Maret et plusieurs de leurs collègues proposèrent ce principe, en le modifiant toutefois. Une compétence spéciale était accordée en cette matière par le projet au juge de paix. Il aura la connaissance de ces sortes d'actions. C'est lui aussi qui devra, sur la présentation des certificats, conférer le bénéfice.

La législature suivante devait admettre ce système malgré l'opposition du gouvernement, en y ajoutant que le bénéfice de l'assistance s'étendrait, en outre, aux voies d'exécution des jugements rendus sur ces procès.

Le Sénat accueillit cette dernière disposition, mais

rejetà la première. Il décida que le juge de paix pourrait déclarer d'urgence, s'il est nécessaire, l'admission à l'assistance, sauf si la décision du bureau est ensuite contraire à faire l'application des articles 24 et 25 de la loi du 22 janvier 1851 (1).

Il y a là encore quelque exagération bien vaillante. Ce n'est pas par des dispositions particulières qu'il faut ici statuer ; mais par des mesures générales, applicables à tous les indigents, sans établir entre eux de différences.

Quoiqu'il en soit, le projet de loi du gouvernement (2), revenant à la Chambre, rétablissait le principe de l'assistance de droit en matière d'accidents, mais supprimait, chose inattendue, des dispositions de la Chambre et du Sénat, en ce qui touche l'exécution. Enfin le 20 février 1891, la Chambre rétablissait dans son texte le principe intégral tel que nous l'avons posé. Ce texte est actuellement soumis aux délibérations du Sénat (3).

Nous pensons qu'il ne faut créer en justice, même au sujet de l'assistance, aucun privilège.

Si la situation des ouvriers blessés est digne d'intérêt c'est affaire aux bureaux d'assistance de leur accorder plus facilement ce qu'ils demandent. Si ces bureaux sont trop encombrés, c'est au législateur à chercher à

1. Texte du projet du Sénat ou de la Chambre, n° 1425, année 1891.

2. Projet du gouvernement. Annexes de la Chambre, n° 1427.

3. Le Sénat cédant à la Chambre des députés, vient d'adopter son texte. On ne peut que le regretter. Que penser des assemblées qui, par lambeaux, se laissent arracher leurs principes !

les dégager par des mesures générales et par un fonctionnement régulier d'assurer la rapidité des solutions.

C'est là le but unique que vise le projet de loi de M. Chollet, dont nous avons déjà parlé et déposé par lui à la séance du 22 décembre 1891. Nous avons d'ailleurs nous-mêmes indiqué les mesures qui nous paraissent devoir y atteindre.

Ce n'est, à notre avis, que dans cette voie que l'on peut chercher un remède.

Mais il faut éviter de faire de l'assistance un privilège sans contrôle, une sorte de dette de la société. L'ouvrier même blessé n'y a pas droit. La pratique montre que si les patrons sont trop parcimonieux dans leurs offres d'indemnité, les ouvriers sont souvent excessifs dans leurs demandes.

La meilleure garantie de la justice, c'est que la loi soit égale pour tous.

Progrès récents accomplis en matière d'assistance. —
Le bureau des consultations gratuites. — Circulaires
ministérielles.

Il serait injuste de terminer cette étude, sans consacrer quelques lignes à ce qui a été fait récemment en faveur des indigents en justice.

Ces résultats sont une espérance contre le découragement qui vient des lenteurs de la procédure parlementaire.

Les progrès accomplis proviennent de deux sources.

L'une est l'initiative prise par les avocats du barreau de Paris, l'autre les circulaires ministérielles.

Sous le bâtonnat énergique et d'une activité moderne de M^e Pouillet, le conseil de l'ordre des avocats de Paris s'est souvenu d'une des traditions qui l'ont le plus honoré.

Il a pensé qu'il n'était d'institution charitable qui ne se pouvait rajeunir ; il a eu raison.

Nous avons déjà exposé que la nouvelle législation sur l'assistance avait eu comme conséquence de faire disparaître, après 1851, le bureau des consultations gratuites.

Lorsque la loi était presque muette sur le sort des

indigents en justice, le barreau s'était fait un devoir de conduire et de diriger les nécessiteux dans leurs procès.

Depuis fort longtemps les avocats de Paris avaient coutume non seulement d'occuper gratuitement pour les pauvres dans les débats déjà engagés par ou contre eux, mais aussi de consacrer quelques heures à leur donner des avis pour les guider dans la défense de leurs intérêts.

Dès Henri IV, paraît-il, un jour, par semaine était consacré par les avocats du parlement à délibérer sur les consultations gratuites ; six anciens avocats aidés des jeunes avocats ayant moins de cinq ans d'inscription au tableau particulier des Bancs, aidaient de leurs avis ceux qui les en priaient⁽³⁾.

Un siècle plus tard, le 3 décembre 1710, la conférence prit la résolution suivante : « On écoutera aux consultations, tous ceux qui, par la seule démarche de demander avis gratuitement, feront l'aveu d'en avoir besoin. »

A peine reconstitué, le 15 mai 1811, le conseil de discipline prit un arrêté aux termes duquel « le bureau des consultations gratuites aurait séance tous les mardis. » La présidence et la direction en appartenaient à un membre du conseil de discipline et le bureau se composait en outre de six avocats ; deux anciens, deux moins anciens, deux jeunes.

Enfin, en 1821, une nouvelle réglementation apparaîtrait. Six anciens avocats sont désignés pour faire partie du bureau des consultations gratuites et ces consulta-

1. V. Cresson. *Usages et règles de la profession d'avocat*, tome T, p. 356.

tions sont discutées, arrêtées, en assemblée générale, par la conférence sur le rapport d'un secrétaire et en présence et sous la direction du bâtonnier.

L'organisation de l'assistance judiciaire en faisant disparaître les inégalités les plus choquantes rendirent moins pressant le sentiment du devoir professionnel.

La loi ne veillait-elle pas elle-même au sort des indigents en justice ? N'avait-elle pas établi des règles assez générales pour assurer leur défense ?

Comme conséquence de cette double pensée l'initiative professionnelle se relâche. Il est dangereux de laisser croire à chacun de nous que l'Etat se chargera dorénavant d'un devoir qui nous était propre.

Autour de la réforme bienfaisante du 22 janvier 1851, des hommes d'affaires sans scrupules montèrent boutique.

Avant tout procès, même gratuit, le plaideur veut un avis. Il ne sait quelle voie est la meilleure. Et tout d'abord c'est à la porte de l'agent d'affaires qu'il va frapper.

Il faut un guide au plaideur qui désire obtenir l'assistance. L'agent d'affaires le sera. Il rédigera la demande, surveillera le rôle, au besoin ... fournira un avocat à l'indigent. Bref, il battra une fois de plus monnaie sur l'ignorance.

M. le bâtonnier Pouillet, vient de mettre ordre à tout cela. Le bureau des consultations gratuites est rétabli, au grand honneur du bureau parisien.

Il y trouvera en même temps qu'une excellente réponse contre les pensées de suppression de son privi-

lège, une garantie contre des défaillances individuelles qui naissent toujours de l'absence de réglementation.

Depuis le 1^{er} janvier 1896 un bureau des consultations gratuites se réunit au Palais de justice deux fois par semaine, le mardi de 10 à 11 heures du matin et le vendredi de 4 à 5 heures du soir. Il se compose d'un ancien avocat ayant 10 ans de stage au tableau, d'un secrétaire de la conférence et d'un autre stagiaire.

Cette organisation simple et heureuse permet de prédire un long avenir à la réforme réalisée.

Il faut ajouter pour être équitable que le barreau de Lyon avait dans cette voie devancé le barreau de Paris, et possède depuis un certain nombre d'années une institution analogue.

Souhaitons que ce double exemple soit suivi !

Souhaitons également que par une surveillance incessante du conseil de discipline, les retards, les lenteurs, dont se plaignent les assistés, n'aient plus souvent pour cause la négligence des défenseurs, avocats, ou avoués qui leur sont désignés.

Nous ne dirons que peu de mots en ce qui concerne les circulaires ministérielles.

Par leurs dispositions multiples, elles ont non seulement interprété la loi de 1851, d'une façon très bienveillante, mais on peut dire qu'elles ont agrandi son champ d'action. Dans le cours de cette étude nous avons vu que dès 1878 le garde des sceaux pouvait affirmer au Sénat que grâce aux instructions données par ses prédécesseurs le bénéfice de l'assistance devait s'étendre aux affaires de juridiction gracieuses ; tutelles,

autorisations etc., dépassant peut-être ainsi les termes mêmes de la loi.

Grâce à la jurisprudence des tribunaux aidés en cela par les encouragements de la chancellerie, le bénéfice, très légalement d'ailleurs, a été maintenu à l'assisté, jusqu'à la signification du jugement implicitement.

Une circulaire récente de 1895 de l'administration des finances, s'incline devant cette jurisprudence, et ordonne à ses agents l'enregistrement sans frais du jugement. Enfin sous l'action des débats parlementaires imminents la chancellerie a donné a différentes reprises des avis aux bureaux d'assistance sur l'œuvre qu'ils ont à accomplir.

Une circulaire de M. Dufaure en date du 22 janvier 1879, condamne une pratique, d'après laquelle les demandeurs étaient invités à se présenter en personne, lors même que l'affaire était renvoyée à un bureau éloigné de leur résidence.

Le garde des Sceaux disait que cette pratique contraire à l'esprit et à la lettre de la loi du 22 Janvier 1851, devait être abandonnée.

Il suffirait à l'avenir de faire procéder à la comparution devant le bureau du domicile toujours compétent pour donner son avis sur l'indigence.

Ces instructions ont été renouvelées le 12 juin 1888, par le garde des Scéaux d'alors, M. Thévenet, le 30 octobre 1891, par M. Fallières et viennent de l'être encore à la date du 15 décembre 1895, par leur successeur, M. Ricard.

Ces mêmes circulaires prescrivent un prompt examen des affaires soumises aux bureaux ; celle du 15 décem-

bre 1895 invite les membres du bureau à se réunir au moins une fois par mois pendant le cours des vacances judiciaires, pour éviter des délais qui en laissant atteindre la prescription, aboutissent à des véritables dénis de justice.

Enfin une circulaire du 30 octobre 1891, rappelle aux bureaux, que de l'esprit de la loi du 22 janvier 1851 il résulte que le mot indigence est relatif et qu'ils doivent user de bienveillance, dans leur appréciation. Elle ajoute que les bureaux ne doivent examiner que très sommairement l'affaire en elle-même et ne pas substituer leur jugement à ceux des tribunaux.

On peut dire que ces avertissements ont déjà été entendus par les bureaux d'assistance.

Le grand nombre de demandes admises par eux en est la preuve.

Quant aux retards apportés, nécessaires dans l'état actuel de la législation, ils ne pourront disparaître que par l'adoption des réformes par nous indiquées.

Mais ils peuvent être encore atténués par la surveillance active des parquets sur le rôle des bureaux et des tribunaux, surveillance prescrite par l'instruction précitée du garde des Sceaux Fallières, du 30 octobre 1891.

Les présidents des tribunaux devront aussi veiller avec soin à ce que les affaires soient inscrites et plaidées sans retard.

C'est ainsi que d'une action commune peut et doit fonctionner, dans son esprit bienveillant, une loi qui s'adresse aux bonnes volontés de tous ceux qui participent à l'administration de la justice. Il serait injuste de ne pas constater les bons résultats auxquels elle atteint.

CONCLUSION

La loi du 22 janvier 1851 présente un certain nombre de lacunes que nous venons d'examiner, en proposant des moyens d'y remédier. Malgré ses imperfections, cette institution fonctionne normalement en France depuis plus de quarante ans et ses effets valent d'être retenus.

Le législateur de 1851 a procédé avec infiniment de prudence et il y a lieu de l'en louer. On pouvait craindre que le droit de plaider sans risque, trop libéralement accordé, ne fut prétexte à des procès sans fondement juridique ou même contraires à l'équité. Le bureau d'assistance a été organisé par lui et des chiffres plus éloquents que des paroles montrent à la fois leur utilité et la portée de la loi.

En 1891, il a été formé 65.709 demandes devant les bureaux d'arrondissement ; 26,868 seulement ont été admises par eux. Il faut toutefois défalquer du chiffre primitif pour avoir la proportion des demandes avec le nombre de décisions favorables, 7.111 affaires qui ont été spontanément retirées par suite d'arrangement. Il

résulte de ce calcul qu'un peu moins de la moitié des demandes en assistance sont rejetées par les bureaux.

De ces chiffres, on peut déjà conclure deux choses : 1° Le fonctionnement normal régulier, étendu de l'assistance judiciaire ; 2° l'utilité des bureaux d'assistance.

Que l'institution de l'assistance judiciaire soit familière à tous et qu'il soit facile et d'un usage courant d'y avoir recours, le chiffre de 65,709 demandes de cette nature pour l'année 1891 est suffisant pour répondre.

Que les bureaux sont d'une réelle utilité pour écarter les demandes oiseuses et vexatoires, le chiffre des admissions 26.838 comparé à celui des rejets 22.277, le fait suffisamment ressortir.

Malgré la grande quantité des décisions défavorables, les intéressés se plaignent rarement du fonctionnement des bureaux.

La statistique montre encore d'ailleurs avec quel libéralisme statuent les bureaux d'assistance.

Sur les 26.838 affaires admises au bénéfice, 14,827 seulement ont été l'objet de jugement par suite de désistement ou d'arrangement, 12.467 sentences ont été favorables aux assistés, 2.360 leur ont été contraires.

Ce dernier chiffre de 2.360 décisions défavorables aux assistés montre que les bureaux se gardent bien de n'admettre que les demandes qui leur paraissent seules devoir être accueillies par les tribunaux.

Chose curieuse, c'est précisément sur le point où les bureaux sont seulement attaqués, et où on leur reproche parfois une certaine froideur, de l'hostilité même à l'égard de l'indigent, que leurs décisions sont les plus indulgentes. Les partis avancés se sont plaint amère-

ment, lors de la discussion de la loi sur les accidents, du difficile accès du bureau et de sa mauvaise volonté qu'ils déclaraient évidente, de permettre à l'ouvrier de demander à son employeur les indemnités qui lui sont dûes.

Or, sur ce point spécial, le grand compte du ministère de la justice est encore plus probant. 599 demandes ont été adressées aux bureaux d'assistance en 1891, qui ont été classées sous la rubrique « dommages et intérêts ». Cette rubrique comprend évidemment les affaires de la nature de celles dont s'agit. Le résultat de l'examen du bureau a été le suivant : 280 seulement de ces affaires ont pu être admises par les bureaux, tandis que 276 étaient rejetées. Ce qui est à peu près conforme à la moyenne ordinaire.

Sur les 280 demandes admises, 229 seulement ont été l'objet de jugements par les tribunaux, 128 de ces décisions ont été favorables à l'assisté, 101 défavorables, c'est-à-dire presque la moitié.

C'est ainsi que leur tolérance est plus grande sur le point même où ils sont le plus attaqués, et que la proportion des affaires rejetées par les tribunaux et celles admises au bénéfice de l'assistance passe de $1/7$ à $1/2$ en matière d'accidents. Ce qui prouve qu'il ne faut pas s'en prendre aux bureaux d'assistance, comme le font à tort certains esprits au sujet des difficultés que les ouvriers victimes d'accidents éprouvent à obtenir justice. La cause est ailleurs et c'est à un système législatif fort complexe qu'il appartient d'y remédier.

Dégagés de cette attaque qui nous donne, au contraire, une raison de plus d'approuver la composition

de notre bureau d'assistance, nous pouvons conclure avec sûreté que le législateur a été bien inspiré en faisant de l'assistance en justice une sorte de devoir professionnel. Avoués, avocats, notaires, magistrats sont rappelés incessamment ainsi aux charges, aux obligations morales de leurs fonctions. Tous, même ceux qui, retirés de la vie active, n'ont plus en partage, dans un âge avancé, que cette touchante manie des affaires qui préoccupe toujours ceux qui ont été les auxiliaires, de la justice, trouvent là une humanitaire et bienfaisante satisfaction.

Le seul regret que nous puissions manifester à ce sujet c'est l'absence du ministère public. Il serait bon de l'y adjoindre comme rapporteur, sans voix délibérative toutefois, avec des responsabilités précises, soit pour la constitution du dossier, soit aussi pour la convocation d'office du bureau, en cas d'urgence, et la surveillance de son rôle. L'Italie, mieux avisée, et profitant de notre expérience, n'y a pas manqué, dépassant toutefois ce que nous souhaitons.

Enfin en accordant un droit de décision provisoire au président, on remédierait aux lenteurs que le grand nombre de demandes en assistance a rendu nécessaire, on rendrait ainsi la bienfaisance plus efficace en la faisant plus prompte.

Ces mesures prises, propres à dégager l'encombrement des bureaux et à permettre à leurs décisions d'intervenir en temps utile, on peut s'efforcer de combler les lacunes de la loi de 1851, certains ainsi de ne pas augmenter le trouble qu'une surcharge des commissions d'assistance a déjà fait naître.

Etendre aux personnes morales, représentation des déshérités et des pauvres, le bénéfice que la loi accorde aux indigents eux-mêmes ; comprendre dans un texte précis dans le champ de cette loi non pas seulement les actes de juridiction contentieuse, mais aussi les actes de juridiction gracieuse ; tutelles, autorisations, ordonnances du président ; admettre parmi les actes auxquels s'applique l'assistance, et sous les garanties indiquées, les actes d'exécution ; ce sont là tout autant d'innovations qui, loin d'infirmer l'œuvre du législateur de 1851, ne font que compléter et développer sa pensée. S'il importe de pouvoir faire valoir ses droits contre plus puissant qui vous les conteste, ne doit-on pas aussi prendre toutes les mesures, accomplir toutes les formalités propres à les conserver. Et à quoi servirait de pouvoir triompher dans une instance s'il n'était pas possible de pouvoir ensuite en exiger l'exécution ?

Mais sur tous ces points il est nécessaire de ne pas rompre avec l'esprit de sagesse qui animait le législateur de 1851, de prendre garde à ne pas faire d'une œuvre de bienfaisance et de justice une œuvre tracassière et vexatoire.

Ce n'est qu'avec une certaine crainte qu'on peut aborder la réforme d'une loi telle que celle dont l'étude vient d'être poursuivie. On y rencontre à chaque pas quelque principe auquel on ne peut toucher qu'en tremblant.

Nous avons dit, par exemple, qu'à notre avis pour les actes dont il connaît en dernier ressort, le juge de paix

devrait être admis à accorder lui-même l'assistance. Une telle disposition est contraire à l'esprit de notre loi actuelle, qui veut que le juge du fond ne préjuge pas de sa décision par une telle mesure. Et rien n'est plus respectable que cette garantie de la justice. On n'y doit toucher qu'avec ménagement.

Mais le juge de paix est, dans ces tout petits procès, plutôt un conciliateur qu'un juge, un arbitre obligatoire imposé aux parties. Il est juste de lui permettre de rendre sa juridiction paternelle aussi accessible que possible, d'évoquer à lui avec bienveillance, des intérêts qui n'ont d'autre garantie que sa conscience.

C'est avec ces limites, entourée de ces précautions, que doit se présenter toute réforme de la loi du 22 janvier 1851.

On adresse souvent de vifs reproches au législateur de cette époque ; on l'accuse d'avoir manqué de politique. Il savait tout au moins concevoir une idée généreuse et la limiter dans des contours raisonnables et précis. Il ne convient pas de traverser étourdiment une œuvre ainsi réalisée. Cette œuvre est pleine d'idées graves.

Le législateur de 1851 a voulu, en dehors du domaine intellectuel, réaliser l'égalité des citoyens devant la loi. Une égalité de fait complément de l'égalité de droit. Il a pensé qu'il ne pouvait atteindre ce résultat que par un secours et il n'a pas hésité à appeler sa loi, une loi d'assistance. Enfin il n'a pas voulu cette bienfaisance froide venant de l'Etat, anonyme, et laisser ainsi sans objet la reconnaissance qui monte au cœur des secourus ; il en a fait le devoir des corps qui contribuent à l'admi-

nistration de la justice et a donné un nouveau point d'appui à leur autorité.

Compléter son œuvre, aidés par notre expérience et l'exemple des pays voisins, c'est rendre le meilleur hommage au législateur de 1851 ; mais, à la condition de respecter son principe, qui est un principe de sagesse et de raison.

Et alors que nous importerait l'augmentation considérable, presque invraisemblable des demandes. Qu'importe que de 8,000, chiffre du début, elles aient passé, en 1881, à 33,660 pour dépasser 65,000 en 1891. On a fait une loi de bienfaisance pour équilibrer les droits en justice. Plus sera grand le nombre des secourus et des assistés, plus sera grande la moisson prochaine de l'avenir. Avenir sombre pour les uns, plein de promesses pour les autres, sérieux et meilleur pour tous ceux qui veulent faire pénétrer dans les cœurs avec le législateur de 1851, un idéal de droit bienfaisant, humain, sans vexations et sans colère, grave comme la source dont il doit jaillir et se répandre sur le monde : le devoir social.

BIBLIOGRAPHIE

HISTOIRE

Etablissements de Saint-Louis, 1728.

Coutumes de Beauvoisis, chapitre 5, § 3.

Livre de Justice et de plet.

Ordonnance de Charles V, novembre 1364, sur l'administration de la justice aux requêtes du Palais.

Edit de François 1^{er} du 30 août 1856, article 39.

Arrêt d'Henri IV du 6 mars 1610.

LÉGISLATION COMPARÉE

YVERNÈS. — (*Statistique internationale. — L'administration de la justice civile et commerciale en Europe*).

VICTOR CAREZ et EUGÈNE MOOR. — *Commentaire de la loi du 30 juillet 1889 sur l'assistance judiciaire.* — Bruxelles (Bruylont-Christophe) 1889, in 8°.

ALLEMAGNE. — *Code de procédure pour l'empire d'Allemagne* du 30 janv. 77, liv. I, sect. II, t. VII. *De l'assistance judiciaire Armenrecht.* § 108 à 118.

AUTRICHE. — *Nouveau Code Autrichien*. — Articles 112 à 122.

RUSSIE. — *Code de procédure civile* du 20 novembre 64. Des exceptions aux dispositions générales sur les frais de justice, art. 880 à 890.

ESPAGNE. — *Code de procédure civile* du 5 février 1881, liv. I, tit. I, section II.

De l'assistance judiciaire (de la defensa por pobre) article 13 à 50.

ITALIE. — *Décret du 6 décembre 1865*. Loi du 19 juillet 1880.

LUXEMBOURG. — *Loi du 7 juillet 1845 sur le Pro Deo*. Loi du 6 avril 1869.

GAULTIER GRÉSY. — *Code de la législation Luxembourgeoise*.

ANGLETERRE. — *Blackstone, commentaire sur les lois anglaises*, traduction française. Edition de 1823, t. V, p. 97.

Statuts II Henri VII, ch. XII.

ÉTATS-UNIS. — *New-York. Code de procédure* pour l'Etat de New-York du 2 juin 1876. Ch. 5, art. 3. Des personnes indigentes agissant en justice comme demandeurs ou comme défendeurs, § 458 à 467.

NORVÈGE. — *Loi du 13 septembre 1830*, § 210. Loi du 20 juillet 1824, § 83.

YVERNÈS. — *Administration de la justice civile et commerciale en Europe*, p. 77, 78.

JURISPRUDENCE ET ÉTUDE DE LA LOI DE 1851

BRIÈRE VALIGNY. — *Code de l'assistance judiciaire*.

SABATIÉ. — *Commentaire de la loi du 22 janvier 1851*.

DORIGNY. — *L'assistance judiciaire*.

PALLU de LESSERT. — *L'assistance judiciaire*. Poitiers 79.

DALLOZ. — *Répertoire et supplément*. Organisation judiciaire. (Assistance judiciaire).

FUZIER-HERMANN. — Mot : (Assistance judiciaire).

Dictionnaire enregistrement. (Assistance judiciaire).

PAUDECTES BELGES. — Mot : (Assistance judiciaire).

MESTRE-MEL. — (Cour d'appel de Toulouse). Audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1883. — (*De l'assistance judiciaire*. Toulouse-Privat 1883 in 8°).

BIOCHE. — *Journal de procédure civile*.

GARSONNET. — *Traité de procédure*.

Bulletin officiel du ministère de la justice 1877, p. 154 et suivantes.

RÉFORMES A ACCOMPLIR

LEVESQUE. — *De la loi de 1851 et des modifications qu'elle comporte*. Revue critique, t. II, 1856, p. 116.

CAMBUZIAT. — *De l'assistance judiciaire au point de vue de l'exécution des jugements*. Revue critique, t. IX, 1880, p. 539.

Discours de M. Jules Favre au Sénat, 20 mai 1878. *Journal officiel* 21 mai 1878.

Projet de loi déposé par M. Jules Favre au Sénat, 27 mai 1878.

Proposition de loi. Emile Brousse et Louis Blanc etc. Annexe à la séance de la Chambre du 27 mai 1882.

Projet de loi Million etc. Annexe à la séance de la Chambre du 1^{er} juin 1882, (*Officiel*), 82 annexes de la Chambre, p. 1511.

Projet de loi Million et rapport. (*Officiel*), (annexes de la Chambre), 1888, p. 949.

Projet de loi Million. (*Officiel*), (annexes de la Chambre), 91, p. 3020.

Projet de loi Chollet. (*Officiel*), (annexes de la Chambre), 91, n° 1836.

PORTEVIN V. — *Etude d'une assistance judiciaire spéciale dans l'intérêt des ouvriers et de leurs fournisseurs*. Reims, Dufour 1882, in 8°.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	1
Mesures prises pour la protection des indigents en justice, jusqu'à l'époque moderne.	7
<i>Conception de l'idée d'assistance judiciaire et sa réalisation dans les différentes législations modernes . .</i>	<i>17</i>
Législations dans lesquelles l'idée de charité privée ou de devoir corporatif est prodominante.	21
Législations dans lesquelles le caractère de droit à l'assistance est dominant et le bénéfice accordé par les tribunaux.	27
Législations dans lesquelles l'assistance judiciaire est un devoir social dont la charge et l'accomplissement incombent à l'Etat	31
Mélange des divers systèmes indiqués. — Législation italienne. — Législation française.	35
Historique de la loi du 22 janvier 1851	39

LOI DU 22 JANVIER 1851. — *Dispositions générales.*

	PAGES
A quelles personnes le bénéfice de l'assistance judiciaire peut-il être accordé ? Devant quelles juridictions et pour quelles causes peut-il être obtenu	52
Les bureaux d'assistance judiciaire. — Leur fonctionnement	77
Fonctionnement des bureaux d'assistance. — Leur constitution. — Leur examen.	90
<i>Rôle du ministère public, en matière d'assistance.</i> — Demande. — Formation du dossier. — Devoir du ministère public. — Appel et retrait de l'assistance . .	102
<i>Effets de l'assistance judiciaire</i>	111
Participation du Trésor à l'assistance judiciaire. . .	121
Limitations des différentes immunités accordées par le Trésor.	129
Liquidation des frais d'assistance.	139
Retrait de l'assistance judiciaire	146
<i>De l'assistance judiciaire en matière criminelle et correctionnelle</i>	155
<i>Examen critique et lacunes de la loi du 22 janvier 1851.</i>	161
PROJETS DE RÉFORME. — Leur examen	169
Lenteurs des bureaux d'assistance. — Moyens d'y remédier. — Création des bureaux d'assistance devant les justices de paix.	175
Etendue du bénéfice de l'assistance judiciaire. — Actes de juridiction gracieuse. — Tutelle des indigents. .	184
Etendue du bénéfice de l'assistance (<i>suite</i>). — Actes d'exécution	190
Assistance judiciaire de droit. — Les accidents du travail	200

	PAGES
Progrès récents accomplis en matière d'assistance.	
— Le bureau des consultations gratuites. — Circulaires ministérielles	204
Conclusion	210
Bibliographie.	217
Table des matières	220

VU PAR LE DOYEN,

VU, LE PRÉSIDENT DE THÈSE

COLMET DE SANTERRE.

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

ERRATA

Page	3 ^e paragraphe	9 ^e ligne	1 sous... lire... sans.
— 7	—	3	— 6 terminer : omission..... terminer le litige.
— 12	—	5	— 7 par... lire... dans.
— 19	—	2	— 2 dispensataire... lire... dispensatrice.
— 19	—	3	— 1 générations... lire... pénétrations.
— 24	—	4	— 1 séculières... lire... séculaires.
— 55	—	3	— 6 à une faveur (à supprimer).
— 65	—	1	— 1 en... lire... du.
— 66	—	2	— 3 1891... lire... 1851.
— 75	—	4	— 6 ainsi... lire... aussi.
— 86	—	5	— 2 au... lire... un.
— 140	—	1	— 8 détails... lire... délais.
— 157	—	3	— 3 confirmant... lire... confiant.
— 184	—	1	— 1 preuve... lire... préoccupation.
— 184	—	1	— 2 précision... lire... netteté.
— 201	—	1	— 3 (omission) lire... si le bénéfice.
— 202	—	1	— 2 et 3 est... lire... était.
— 206	—	8	— 3 bureau... lire... barreau.

IMPRIMERIE LAVALLOISE, E. LELIÈVRE

2 et 4, rue du Lieutenant
